

# AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL



---

## Evaluación de la Ley Comercial y Mercantil Costa Rica

INFORME FINAL

Diciembre del 2004

---

Booz | Allen | Hamilton

delivering results that endure

Contrato No. PCE-I-00-98-00013  
Orden de Trabajo No. 13 El Proyecto Seldon

**ACLARACION NECESARIA**

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno o de los Estados Unidos.

---

---

## INDICE

<b>I.</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>CLIR Y EL COMERCIO EN COSTA RICA: TEMAS REPRESENTATIVOS .....</b>	<b>I1</b>
<b>III.</b>	<b>REGULACION DE SOCIEDADES .....</b>	<b>II1</b>
<b>IV.</b>	<b>CONTRATOS .....</b>	<b>1</b>
<b>V.</b>	<b>BIENES INMUEBLES .....</b>	<b>1</b>
<b>VI.</b>	<b>GARANTÍA REALES MOBILIARIAS .....</b>	<b>1</b>
<b>VII.</b>	<b>RESOLUCION DE CONTROVERSIAS COMERCIALES .....</b>	<b>VI1</b>
<b>VIII.</b>	<b>QUIEBRA .....</b>	<b>VII1</b>
<b>IX.</b>	<b>POLITICA DE COMPETENCIA .....</b>	<b>1</b>
<b>X.</b>	<b>COMERCIO INTERNACIONAL .....</b>	<b>1</b>
<b>XI.</b>	<b>FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS .....</b>	<b>X1</b>
<b>XII.</b>	<b>FLUJO DE PERSONAS .....</b>	<b>XI1</b>
<b>XIII.</b>	<b>DELITOS FINANCIEROS .....</b>	<b>XII1</b>
<b>XIV.</b>	<b>FLUJO FINANCIERO .....</b>	<b>X1</b>
<b>XV.</b>	<b>INFRAESTRUCTURA DE APOYO .....</b>	<b>1</b>
	<b>ANEXO 1: RECOPIACIÓN DE RECOMENDACIONES .....</b>	<b>ANEXO 1 - 1</b>
	<b>ANEXO 2: PAQUETE DE MESA REDONDA .....</b>	<b>ANEXO 2 - 1</b>

## I. RESUMEN EJECUTIVO

Si existe una sola palabra capaz de capturar la situación del entorno legal e institucional de la actividad mercantil y de comercio en Costa Rica, esa palabra discutiblemente sería “ambivalente”. Por una parte, Costa Rica posee un legado rico en instituciones democráticas y estables, y además se distingue por un ambiente que facilita las inversiones extranjeras. En la mayor parte de las áreas, el marco legal es adecuado, con algunas excepciones bastante evidentes y el país se destaca en la región en materia de promoción del comercio y competencia entre el sector empresarial. Por otra parte, pareciera que Costa Rica esta rezagada en algunos aspectos críticos, a pesar de ser un país que ha palpado los beneficios de la inversión extranjera, el libre comercio, y leyes modernas. Los monopolios estatales además de costosos impiden el avance del país hacia una verdadera competitividad. La concentración exagerada en los procedimientos socava la efectividad de las instituciones que de otra manera podrían ser viables. La administración de la mayor parte de las compañías carece de transparencia, la cual aumentaría el atractivo para los posibles inversionistas. La reciente resolución tomada en Costa Rica de liberar ciertas restricciones legales y de reformar significativamente sus instituciones vitales, le permitiría escalar al siguiente nivel de libertad y desarrollo económico.

Booz Allen Hamilton, a solicitud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) llevó a cabo la Reforma Legal e Institucional al Comercio (CLIR, por sus siglas en inglés) y la evaluación al comercio en el mes de Junio de 2004, con el propósito de analizar las fortalezas, debilidades, y oportunidades de cambio en Costa Rica. La evaluación fue conducida por un equipo de cuatro miembros especialistas en Reformas Legales, como una parte de la evaluación regional de los cinco países de Centro América.<sup>1</sup> Este Informe presenta los hallazgos y recomendaciones de este equipo respecto a Costa Rica directamente, como resultado de las entrevistas realizadas en Mayo de 2004 y demás investigaciones. El informe preparado para la región abordará temas comunes en cuanto al desarrollo comercial y el CLIR, además de los enfoques regionales relativos a las reformas y desarrollos en estas áreas.

Primero, este informe identifica los puntos comunes entre el CLIR y el ambiente comercial en Costa Rica que se podrían incorporar transversalmente al programa de reformas. La clave consiste en resolver las ambivalencias institucionales. Como se verá en la próxima sección, el CLIR y los Programas Comerciales pueden responder específicamente al temor, resistencia pertinaz y malos entendidos que impiden el desarrollo económico, mediante (a) normas y prácticas profesionales significativamente fortalecidas a través de las comunidades relacionadas con el CLIR; (b) mayor y mejor información de las instituciones públicas y compañías privadas; y (c) una mejor rendición de cuentas al nivel institucional, particularmente con el uso de la tecnología.<sup>2</sup> Segundo, el informe examina las trece áreas temáticas de evaluación identificadas por el USAID, y analiza cada una desde una perspectiva de cuatro partes: Leyes Generales, Instituciones Ejecutoras, Instituciones de Apoyo, y Dinámica Social. Los hallazgos generales se resumen a continuación:

---

<sup>1</sup> Los cinco países examinados como parte de la evaluación regional son: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, y Honduras.

<sup>2</sup> Parte de la información que pertenece a los temas representativos se repiten a lo largo de las diferentes secciones del informe, de manera que el lector interesado se pueda enfocar con mayor claridad en una área específica.

- ♦ **Regulación de Sociedades.** En general, en Costa Rica el tejido legal para la creación y operación de Sociedades es sólido, aunque dista mucho de ser perfecto. Los principios de la buena gestión corporativa se aplican parcialmente, y los “tratos internos” resultan endémicos en las corporaciones de control limitado, dejando a los inversionistas minoritarios mal protegidos. Las implicaciones económicas de esta deficiencia en la buena gestión corporativa son graves. La aversión notoria a los riesgos mostrada por los inversionistas en Costa Rica, probablemente se puede atribuir a las operaciones típicamente cerradas de la mayor parte de las compañías, así como a la gran dificultad para obtener información confiable, la presunción de tratos internos entre los dueños de empresas, y las prácticas contables poco confiables dentro de las compañías de control limitado. Por lo tanto, en Costa Rica se necesita un énfasis nuevo y resonante en asuntos relativos a la buena gestión corporativa.
- ♦ **Contratos.** El marco legal costarricense para el establecimiento de contratos tradicionales es claro. El problema principal se relaciona con algunos requisitos sobradamente formales y burocráticos que aumentan los costos de transacción y retrasan el proceso para realizar negocios, y con la falta de un marco legal para contratos modernos (por ejemplo de arrendamientos o comercio electrónico). Igualmente, la falta de confianza en el Sistema Judicial para hacer cumplir las obligaciones contractuales, garantizadas o no, socava sustancialmente la actividad económica.
- ♦ **Bienes Inmuebles.** En general, el sistema de bienes inmueble de Costa Rica es sólido. Su marco legal es mayormente claro y coherente. Los problemas más importantes surgen de los procedimientos de registro y de la incongruencia entre la información legal encontrada en el Registro Público de la Propiedad y el Catastro. Aún cuando hay conciencia sobre este problema y se está trabajando en algunos cambios, los entrapamientos burocráticos impiden la aplicación de reformas inmediatas.
- ♦ **Ley de Garantía Real Mobiliaria (Transacciones con garantía).** La Ley de transacciones con garantía de Costa Rica resulta inadecuada para satisfacer las necesidades crediticias tanto nacionales como regionales. Aún cuando se ha visto un aumento de la inversión extranjera en la industria y el comercio de Costa Rica en las últimas tres décadas, estas inversiones como regla general, poseen sus propias fuentes de financiamiento a tasas de interés razonables. En contraste, la pequeña y mediana empresa (PYMES) tiene que pagar tasas de interés por préstamos bancarios que fluctúan entre el 25% y 30% anuales. Si el préstamo proviene de un prestamista privado el prestatario podría pagar entre el 10% o más adicional. La escasez de crédito comercial aunado a su alto costo conlleva al auto financiamiento, lo cual socava los ahorros limitados y por lo tanto, conduce a un menor desarrollo económico que se podría evitar si existieran tasas de interés asequibles.
- ♦ **Resolución de Controversias Comerciales.** La mejora al sistema de resolución de controversias comerciales en Costa Rica eliminaría las limitaciones considerables a la actividad económica. El sistema judicial de Costa Rica está sobrecargado, además de ser lento e ineficiente. La mayoría de jueces no posee una comprensión particularmente fuerte sobre transacciones comerciales modernas, y la sobre dependencia de los jueces en los formalismos de procedimiento, socava la intención de la ley de comercio; la resolución alternativa de controversias (RAC) se menosprecia como un vehículo

importante para la facilitación del comercio; la corrupción mina la confianza del público en el sistema; y la ejecución de sentencias resulta altamente problemática. Dada la abrumadora extensión de los problemas, un programa de reforma judicial para impulsar la actividad económica enfrentaría decisiones difíciles en cuanto a prioridades y tendría que aceptar que una reforma a escala completa podría tomar toda una generación para su implementación.

- ♦ **Quiebra.** La ausencia virtual de un sistema de bancarrota efectivo en Costa Rica representa la pérdida de oportunidades económicas significativas. No obstante la ley de quiebra de Costa Rica estipula la liquidación judicial, la carestía de quiebras oficialmente sancionadas indica que el país no está logrando los beneficios de una disolución justa y eficiente. Así mismo la ley costarricense no estipula directamente el tipo de procedimientos de “rehabilitación” o “arreglo” encontrados en el Capítulo 11 del Código de Quiebra de los Estados Unidos. Por lo tanto, Costa Rica no está aprovechando una oportunidad importante para que algunas compañías lleguen nuevamente a ser viables e incluso rentables. Esta situación probablemente podría mejorar mediante el fortalecimiento del marco legal existente, incluyendo una mejor reconciliación de la ley de quiebra con otras leyes comerciales, una mejor preparación de los jueces, abogados, y demás profesionales acerca de los aspectos teóricos y administrativos de un régimen sólido de quiebra.
- ♦ **Política de Competencia.** Costa Rica ha tenido una ley de competencia por aproximadamente 10 años exhibiendo el compromiso institucional más fuerte en la región respecto a la competencia. La institución ejecutora del estado responsable de la competencia, junto con los elementos del sector privado, han tenido cierto impacto en una cultura legal política todavía no comprometida con una competencia libre y abierta. El problema más serio con respecto a la competencia en Costa Rica estriba en la intransigencia de los monopolios estatales. La decisión implacable de Costa Rica por mantener los monopolios en sectores tales como la electricidad, telecomunicaciones, y los seguros es un arrastre a la economía, debido a que el país continúa abrumado por la deuda insostenible que significa tener un extenso sector público. La toma de conciencia pública en cuanto a la conveniencia de romper estos monopolios podría comenzar con un análisis profundo de los costos económicos directos que significa para el país mantener estos monopolios.
- ♦ **Comercio Internacional.** Se podría considerar a Costa Rica como el líder regional en cuanto a saber aprovechar las oportunidades inherentes a la apertura comercial frente a la región y al mundo. Aun cuando el marco legal y las instituciones ejecutoras de promoción del comercio internacional en general son fuertes, la efectividad del régimen comercial de Costa Rica podría mejorarse mediante una mejor capacitación de los funcionarios a cargo de la implementación de las leyes, incluyendo a los jueces, reguladores, y Aduanas; la mejora de otras leyes comerciales que apoyan el entorno (particularmente respecto a las transacciones garantizadas); y en la medida de lo posible, destinar recursos adicionales a las instituciones relacionadas con el comercio.
- ♦ **Flujo de Bienes y Servicios.** . En su mayoría, las leyes que rigen las instituciones y operaciones para el flujo de bienes y servicios proveen una autoridad adecuada. El Programa de Competitividad Aduanera constituye la piedra angular de los esfuerzos

nacionales para mejorar el programa de competitividad en Costa Rica. Este programa involucra la reorganización de Aduanas a fin de estimular la eficiencia y el libre tránsito de los bienes. Ya fue puesto en marcha el plan quinquenal de Servicio Nacional de Aduanas, que incluye objetivos tales como la reorganización con miras a satisfacer mejor las necesidades de unas Aduanas modernas. Igualmente, Aduanas ha identificado los requisitos para lograr la integración completa en la Unión Aduanera Centroamericana. Sin embargo, los cuestionamientos acerca de la soberanía nacional, asignación de los ingresos cobrados, y la falta de voluntad política habrán retrasado la participación de Costa Rica en este esfuerzo.

- ♦ **Flujo de personas.** En general, la eficiencia y seguridad del flujo de personas en Costa Rica es adecuado. El sistema apoya los métodos contemporáneos para procesar los viajes con fines comerciales que faciliten el ingreso y salida a un bajo costo y carga administrativa. Sin embargo los flujos de ilegales son un problema para Costa Rica, los cuales se deben a su relativamente alto nivel de desarrollo en la región. Se estima que 1 millón de nicaragüenses viven en Costa Rica. Además Costa Rica es un país de tránsito de la migración ilegal hacia el norte.
- ♦ **Delitos Financieros.** Por otra parte, la experiencia de 30 años que posee Costa Rica en el enjuiciamiento de delitos financieros representa una oportunidad para los demás países parte del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés) que se podrían beneficiar de las lecciones aprendidas por este país. Igualmente, el sistema se podría mejorar significativamente mediante más recursos y leyes más actualizadas para investigar y enjuiciar el número creciente de casos de fraude y lavado de dinero. A esto podemos agregar el fraude generalizado de acciones e inversiones contra extranjeros residentes tanto en Costa Rica como en el exterior. La Policía Judicial y los Fiscales a menudo pasan por alto este problema, lo cual a su vez conduce al deterioro del entorno de inversiones en Costa Rica.
- ♦ **Flujos Financieros.** En general, la eficiencia y seguridad de los flujos financieros relacionados con el comercio son bastante fuertes en Costa Rica. El sistema bancario ofrece métodos contemporáneos a los comerciantes, y también existe un mercado de bancos bien desarrollado que ofrece las herramientas bancarias y financieras apropiadas.
- ♦ **Infraestructura de Apoyo al Comercio.** La infraestructura comercial de Costa Rica adolece de negligencia sistémica en cuanto a su mantenimiento y expansión. En la última década, el desarrollo de la infraestructura ha quedado rezagado respecto a la demanda. El costo de operación bajo las condiciones existentes, aun cuando no se puede cuantificar, lastimará la posición competitiva de Costa Rica en el mercado. Costa Rica requiere de inversiones enfocadas en la infraestructura para facilitar el comercio. De particular importancia resultan las instalaciones de transporte terrestre (carreteras y ferrovías). Costa Rica debería considerar las ventajas de promover la inversión del sector privado a través de concesiones, asociaciones públicas- privadas, u otra participación del sector privado a fin de agilizar la implementación de las mejoras a la infraestructura. Actualmente, los recursos del estado son escasos y los proyectos están sujetos a demoras debido a presiones financieras y a las variaciones en las prioridades del gobierno, resultantes de los cambios en la administración.

---

## II. CLIR Y EL COMERCIO EN COSTA RICA: TEMAS REPRESENTATIVOS

### A. ANÁLISIS DE CUATRO PARTES

El Análisis de cuatro partes de las 13 áreas temáticas abordadas en este informe no solo permite una comprensión multidimensional de los desafíos propios del CLIR y de los desafíos relacionados con el comercio, sino que además sienta las bases para el surgimiento de ciertos temas generales. El Análisis consiste en lo siguiente:

- ♦ **Marco Jurídico.** La evaluación examina primeramente las leyes y regulaciones de Costa Rica que funcionan como la base estructural para lograr un desarrollo con base en el mercado. Esta revisión a menudo ha descubierto oportunidades para efectuar cambios relativamente pequeños que pueden traducirse en pasos significativos hacia el desarrollo y expansión.
- ♦ **Instituciones Ejecutoras.** Como paso siguiente, la evaluación examina las entidades administrativas con responsabilidad principal en la implementación y ejecución del marco jurídico y de las leyes subsidiarias, regulaciones, y políticas que rigen una o más áreas abordadas en este informe. Por ejemplo, los tribunales son usualmente una institución crucial en el examen del CLIR. En este caso, los problemas descubiertos a menudo se relacionan con una burocracia ineficiente, falta de recursos y capacitación, y la corrupción ya sea real o percibida. Respecto al flujo de bienes, servicios y personas, las autoridades de Aduanas e Inmigración constituyen las principales instituciones ejecutoras.
- ♦ **Instituciones de Apoyo.** Como paso siguiente la evaluación considera el entorno de las sociedades, individuos o actividades sin las cuales el marco legal o la agenda política no se puede desarrollar, implementar ni ejecutar de manera eficiente o completa. Ejemplos de estos incluyen a los notarios, agentes municipales, fideicomisarios, bancos, grupos de consumidores, organizaciones de apoyo al sector privado, asociaciones de profesionales y demás proveedores de servicios auxiliares. De interés particular respecto a las instituciones de apoyo es el tema de si han participado significativamente en lo que *la ley dice*. Es más probable que una ley sea mejor entendida y utilizada correctamente y que logre su propósito cuando las personas afectadas por la misma participan en su creación.
- ♦ **Dinámica Social.** Aun cuando las tres primeras dimensiones de la evaluación examinan *Qué* posee o le hace falta al CLIR y al entorno de Comercio, esta cuarta área de revisión se centra en el *Porqué*. El estudio de la dinámica social conduce a la pregunta de si los constituyentes afectados por esa ley o política perciben la necesidad de cambio, y de ser así, cómo demuestran esta necesidad. ¿Están realmente cabildeando eficientemente las instituciones que pueden efectuar el cambio? ¿Están los medios aprovechando el tema como asunto de interés público? ¿se hace escuchar el sector civil? o, ha tomado un enfoque menos positivo la dinámica social—por ejemplo, ¿esta creciendo la “economía gris” como respuesta a las condiciones excesivamente agobiantes para el ingreso al mercado? ¿Las compañías e individuos sencillamente pagan los sobornos, ya sean grandes o pequeños, que les son solicitados, en lugar de buscar la acción de las autoridades superiores? Ultimadamente, el análisis de la dinámica social puede afectar la manera cómo se diseña un proyecto de asistencia. Cuando la participación externa es

fuerte, y el entendimiento del público es alto, un programa de reformas podría sencillamente reducirse a un número relativamente limitado de funcionarios de gobierno capaces de responder a estas demandas. Por el contrario, cuando abunda la desconfianza y los malos entendimientos, probablemente sea necesario un enfoque que involucre la participación y compromiso significativo de los “usuarios finales”.

## **B. NECESIDAD: MAYOR PROFESIONALISMO, MEJOR INFORMACIÓN, Y MAYOR RENDIMIENTO DE CUENTAS MEDIANTE LA TECNOLOGÍA**

Ciertos temas representativos surgieron contra este telón de fondo respecto al CLIR y el Comercio en Costa Rica. Resulta importante considerar e incorporar estos temas, pero no necesariamente a través de iniciativas independientes, sino más bien sería prudente abordar estos temas de corte transversal dentro del contexto de cualquier reforma legal asumida, según lo detallado a continuación.

### **1. Profesionalismo**

A pesar que en Costa Rica no existe una carestía de profesionales entrenados y competentes, es evidente que los individuos en puestos de autoridad necesitan estar más estimulados para ofrecer una contribución profesional más significativa. El sentido común nos dicta que las situaciones erróneamente guiadas, ineptas o inapropiadas no deben defenderse sino más bien cambiarse.

Por ejemplo, en las áreas de la ley de quiebra y garantías reales mobiliarias, se pudo observar que los jueces al emitir sus decisiones se adhieren rígidamente al formulismo de procedimiento que termina complicando u obscureciendo el marco para la actividad comercial, en lugar de aclararlo o asistirlo. Aun cuando en estos casos los jueces pueden dedicadamente exponer con éxito la letra de la ley, a menudo fracasan en justificar el *propósito* de la ley, la que respecto a las garantías reales mobiliarias, y en particular a la quiebra, consiste en guiar a los individuos a través de las varias fases de su negocio. Aun cuando los jueces obviamente no pueden asumir la función legislativa de los diputados, es parte de la tradición del derecho internacional que los casos lejos de crear nuevos problemas, ayuden a resolverlos. Cuando menos, los jueces de Costa Rica, podrían crear conciencia y llamar la atención ante las deficiencias legislativas cuando se vean forzados a pronunciar una sentencia que obstruya la actividad económica futura, para su pronta resolución por parte de la Asamblea Legislativa.

De manera similar, ha surgido un nivel de paralización burocrática en ciertas instituciones que sin duda son bastante capaces de dar un mejor rendimiento. SUGEF, la entidad responsable de administrar las instituciones de préstamo insolventes, sigue la política de restringir el puesto de “interventor”, o sea de los fiscalizadores de la banca al filo de la quiebra, a miembros de su propio personal. Aun así, el SUGEF posee una trayectoria indistinguible de salvar a los bancos de la liquidación o de utilizar medios creativos (Ej., combinar instituciones mediante “matrimonios a punta de pistola”) para formar instituciones de préstamo nuevas y mejoradas. La mediocridad de este sistema continuará si no se resuelve el desafío de identificar al personal idóneo que podría manejar mejor el problema.

Otro caso, es el del Registro de Comercio en donde existe consenso en cuanto a que necesita urgentemente una reestructuración y mejoras tecnológicas. La falta de recursos económicos se

menciona continuamente como la raíz de los problemas que adolece el Registro. Sin embargo, de acuerdo con fuentes conocedoras entrevistadas durante la evaluación, el Registro posee un superávit de \$1 millón, que esta disponible y podría ser utilizado para llevar a cabo estas reformas. Parece que el quid del problema es la falta de liderazgo de aquellos capaces de hacer más.

El Servicio Nacional de Aduanas constituye otro ejemplo de ineficiencia burocrática que merece una pronta atención y acción significativa. Como resultado de las entrevistas realizadas durante la evaluación, se averiguó que solo sesenta funcionarios de Aduanas están asignados a Puerto Limón incluyendo al personal técnico y administrativo, en oposición a los 120 funcionarios asignados al aeropuerto, no obstante que el 80% de los tránsitos internacionales con fines comerciales pasan a través de Puerto Limón. Para demostrar el impacto de estas inequidades en la dotación de personal, resulta suficiente decir que la carga importada que llega a la frontera terrestre al norte del país en el puesto aduanero de Peñas Blancas, generalmente se despacha 1 hora después de presentados los documentos en Aduanas, mientras que la norma para Puerto Limón es de dos días. En la medida que la influencia del sindicato de trabajadores esté al fondo de este problema, se deberá atraer a estos sindicatos a la mesa de conversaciones sobre la promoción del comercio en Costa Rica.

A lo largo del proceso de evaluación, la corrupción fue citada no como un problema sistémico que impregna todos los niveles de la actividad comercial, sino mas bien, como un aspecto sutil del proceso comercial que persiste a un nivel bajo pero sin embargo, pernicioso. Debe lanzarse un esfuerzo efectivo para eliminar el dinero fácil o los cobros por tramitación no permitidos de ciertas instituciones (Ej. Registro, Aduanas, e incluso los tribunales). Costa Rica posee la capacidad de identificar y enjuiciar a aquellos individuos involucrados en actos de corrupción; si se muestra más agresividad en esta área a los niveles más bajos, se enviaría un mensaje a todos los grupos afectados de que no se tolerará este tipo de interferencia al comercio.

¿A que se debe que tanto las personas como las instituciones se paralicen, posterguen, eviten la confrontación u obstruyan? A menudo, la respuesta yace en el temor de proponer o respaldar un cambio significativo o al temor de que el cambio propuesto pudiese fracasar. O, el problema podría ser, el resentimiento por la percepción de una sobre abundancia de extranjeros u otras reservas acerca de la influencia extranjera. La incapacidad de Costa Rica de llevar a juicio de manera efectiva los casos de fraude generalizado contra los extranjeros, constituye un ejemplo de cómo la ambivalencia respecto a la inversión extranjera podría socavar la economía nacional, y de hecho, alejar las inversiones. Los programas de asistencia deben centrarse directamente en estos problemas y examinar qué se puede hacer para aliviarlos.

Los programas de reforma pueden utilizar varios medios a fin de confrontar y abordar la tendencia hacia la paralización o ambivalencia institucional, incluyendo programas que enfatizan el verdadero significado de profesionalismo. A saber, se podría animar a los profesionales de todas las dimensiones del CLIR y comunidades de Comercio, a ver su trabajo no simplemente como una serie de procedimientos a seguir, sino más bien como una oportunidad valiosa de resolver problemas, servir al público, y hacer la diferencia. Se puede animar a los costarricenses en puestos de autoridad a que hagan un mejor trabajo fortaleciendo las organizaciones profesionales, mejorando el acceso y calidad de la educación continua, desarrollando colectivamente códigos de conducta, e incrementando la comprensión del público acerca de lo

que pueden esperar. De manera similar, se debe desafiar a los líderes del sector privado a imponer un ejemplo de sistemas mejorados en el área de buena gestión corporativa mediante mejores prácticas contables, mayores esfuerzos en busca de transparencia, y protección más eficaz de los accionistas minoritarios.

Costa Rica hace alarde de su fuerza laboral altamente competente; sin embargo, aun existe la oportunidad de mejorar, con lo cual aumentaría la base de conocimiento de sus profesionales y se allanaría el camino hacia un mejor servicio y desempeño. El sistema de formación de los abogados necesita de reformas urgentes, según se detalla en este informe. Si se incrementan los estándares de ingreso a la carrera de derecho probablemente el resultado será menos egresados pero, a su vez, abogados más eficientes y efectivos. Los jueces requieren educación significativa continua en áreas pertinentes a la actividad comercial, particularmente respecto a los tipos de comercio y leyes innovadoras, tales como la ley de competencia y leyes probables de contratos modernos o comercio electrónico, además de leyes contra el lavado de dinero. En suma, una mayor y mejor capacitación se identificó como una necesidad en casi todas las instituciones ejecutoras relacionadas con el CLIR y el Comercio, tales como Aduanas y la Dirección de Protección al Consumidor.

## **2. Información**

En Costa Rica existe una grave escasez de información del tipo requerido para facilitar una actividad económica rápida y digna de confianza. Debido a la virtual ausencia de sólidos principios de buena gestión corporativa, en Costa Rica la información disponible específicamente referente a negocios e inversión posee una peligrosa falta de claridad. Además, las fuentes de información que las instituciones estatales deberían proporcionar con confiabilidad, no se mantienen efectivamente.

Los siguientes son ejemplos del suministro deficiente de información:

- ♦ Para la mayoría de sociedades celosamente protegidas en Costa Rica, un contador capacitado en Normas Contables Internacionales no es responsable de la sustancia de los datos incluidos en los registros contables de la compañía. El contador típicamente establece la información tal como le ha sido suministrada por los administradores de la compañía, sin emitir su juicio independiente. En consecuencia, los inversionistas con toda razón, desconfían de la mayor parte de la información financiera disponible de las compañías.
- ♦ El Registro Nacional de Costa Rica mantiene bases de datos con información sobre incumplimiento de los deudores, insolvencia de las compañías y demandas desfavorables. Aunque en el pasado el Registro Nacional solía vender información a firmas privadas, ha suspendido tales ventas hasta que la Asamblea apruebe una ley que determine los usos legítimos de esta información. Mientras tanto, el acceso a esta información importante esta restringida.
- ♦ Con respecto al régimen de la propiedad, existe una gran incongruencia entre la información legal encontrada en el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro. Esto genera numerosos problemas tales como dificultades para determinar el tamaño, valor y límites de la propiedad y la doble titularización.

- ♦ Debido a que no existe un sistema informático integrado para todas las agencias públicas reguladoras, con el cual se podría seguir la trayectoria de una compañía o producto, los comerciantes confiables con un historial de cumplimiento impecable no pueden ser identificados para recibir un tratamiento acelerado por parte de Aduanas.

La escasez de información confiable relativa a la solidez de las empresas de negocios y la autenticidad de las oportunidades económicas, constituye un grave problema en Costa Rica. La oportunidad de fraude contra los inversionistas es significativa. Se incrementan las posibilidades de un descenso económico al revelarse las realidades que previamente se mantenían ocultas. Por lo tanto, la ley y las instituciones legales deberían utilizarse en Costa Rica para mejorar la confiabilidad y la disponibilidad de la información.

### **3. Rendición de Cuentas a través de la Tecnología**

Algunas instituciones de Costa Rica relacionadas con el comercio, incluyendo los bancos y la Oficina de Inmigración, utilizan tecnología relativamente actualizada. Las transferencias electrónicas de dinero y las máquinas para leer pasaportes, son ejemplos de actualizaciones electrónicas importantes que facilitan el comercio. Aduanas, aunque está retrasada en el uso de esta tecnología, por lo menos parece tener un entendimiento de lo que necesita hacer para actualizarse y espera efectuar mejoras a corto plazo. Considerablemente, los funcionarios de Aduanas informaron que las agencias donantes han brindado asistencia suministrando la tecnología necesaria, pero han fallado en garantizar que los oficiales de Aduana reciban la capacitación adecuada sobre cómo usar los nuevos sistemas.

Por otra parte, la tecnología parece estar dramáticamente subutilizada e incomprensible en los sectores comercial legal e institucional. Aunque los sitios web se están proliferando como una fuente de información, muchas instituciones gubernamentales que podrían suministrar información útil a los ciudadanos, a las compañías y a los inversionistas se han quedado rezagadas en el uso de tecnologías que deberían estar muy a su alcance. Por ejemplo, el Registro de Comercio está parcialmente computarizado; sin embargo, una cantidad sustancial de información está contenida en carpetas escritas y el proceso para trasladar esta información a bases de datos en computadora está manejada en forma deficiente y además lento.

En particular, la tecnología debería ser parte de un cambio estratégico general en todos los tribunales. El acceso a la información legal por parte de los funcionarios de los tribunales debería mejorarse por medio de mecanismos automatizados. El público debería tener acceso a información actualizada sobre los casos existentes, las leyes vigentes y las decisiones anteriores. Con una mejor tecnología, la responsabilidad de todas las instituciones mejorará. Las oportunidades de corrupción necesariamente disminuyen cuando los individuos tienen menos oportunidad de criterio sobre lo que se da y sobre lo que se recibe.

### **III. REGULACION DE SOCIEDADES**

#### **A. INTRODUCCIÓN**

Las sociedades de responsabilidad limitada son ampliamente utilizadas en Costa Rica. El marco jurídico para las compañías es de forma, y por lo tanto, fácil de usar para evitar la responsabilidad. Sin embargo, constituir una sociedad de estas es una tarea difícil y que toma mucho tiempo. Con frecuencia, las compañías se constituyen pero permanecen inactivas. A menudo, las compañías se utilizan para evitar la aplicación de la ley en asuntos tales como responsabilidad, restricciones legales y evasión fiscal. En la mayoría de casos, los empresarios, abogados y jueces consideran que la responsabilidad limitada de las sociedades es absoluta, y por ende, no puede ser ignorada. En resumen, la forma prevalece sobre la sustancia en la ley de sociedades de Costa Rica.

Los principios de buena gestión corporativa no son bien respetados y brindan una protección insuficiente a los accionistas minoritarios. El Registro de Comercio podría ser más eficiente, pero las restricciones gubernamentales sobre el gasto público impiden las mejoras actualmente.

Aunque Costa Rica al parecer es atractiva para los inversionistas extranjeros, el abuso de la ley de sociedades está socavando este atractivo. Además, el procedimiento de registro lento y engorroso fomenta el desarrollo de la economía informal, la cual resta méritos al crecimiento económico.

#### **B. MARCO JURÍDICO**

El Código de Comercio establece las reglas generales para la ley de sociedades. Estipula los varios tipos de entidades comerciales legales tales como las sociedades de responsabilidad limitada—Sociedad Anónima—que se pueden constituir. Los propietarios de negocios comúnmente se registran como Sociedades Anónimas porque esta forma protege a los accionistas individuales de su responsabilidad por las acciones de la compañía.

Las compañías deben registrarse en el Registro de Comercio para ser totalmente legales. El registro incompleto no invalida necesariamente la existencia de una compañía pero hace que los accionistas sean responsables ante terceros. Por lo tanto, los acreedores de una compañía no registrada pueden confiscar los activos de la compañía y sus accionistas. Los requisitos de registro son buenos para el público en general y en particular para los inversionistas extranjeros quienes encuentran protección contra el fraude de compañías no constituidas.

La Ley que Regula el Mercado de Valores regula las compañías que negocian acciones o bonos públicamente. Las compañías negociadas públicamente deben obtener la autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores antes de que puedan comenzar a negociar. Aunque muy pocas compañías negocian acciones públicamente, algunas negocian bonos públicamente tal vez debido al tamaño del mercado y a la débil cultura de inversión en valores de los costarricenses. En consecuencia, el mercado de valores es un mercado de “deuda” a diferencia de un mercado de capitales. Los mercados de capitales funcionales son la última instancia de protección contra el abuso de poder sostenido de los accionistas mayoritarios. Si los accionistas mayoritarios toman decisiones que se consideran poco prudentes o contrarias a los intereses de

los accionistas minoritarios, esos accionistas minoritarios pueden desinvertir sus acciones. Los mercados de capitales subdesarrollados y subutilizados hacen que las acciones se vuelvan ilíquidas, aumentando el riesgo a niveles prohibitivos para los inversionistas a pequeña escala.

La principal autoridad de una Sociedad Anónima recae en los accionistas. Ellos nombran al ente administrativo que a su vez es supervisado por el fiscal (auditor externo). Sin embargo, las compañías tienen poco control interno o externo. El control interno es muy relajado. De conformidad con ley se requiere que se nombre un fiscal. Aunque los deberes del fiscal se relacionan con la supervisión del ente administrativo, en la práctica esa supervisión raras veces se ejerce. Con frecuencia, la persona nombrada para ocupar la posición de fiscal es un accionista o un pariente de los administradores. Aunque el nombramiento de parientes es prohibido, en la práctica se da regularmente. Parece que no hay consecuencias, aún si las autoridades tienen conocimiento de que un pariente ha sido nombrado fiscal. Debido a que la mayoría de compañías son negocios familiares, parece que no hay exigencia para cumplir esta regla.

La Sociedad Anónima es ampliamente utilizada para varios fines comerciales. Aunque la mayoría de ellas son simplemente compañías en papel, muchos abogados y jueces consideran que su responsabilidad limitada es sacrosanta. El formalismo prevalece en la ley de sociedades. En la ley laboral, se puede hacer caso omiso de la personería jurídica de una compañía lo que consecuentemente lleva a la responsabilidad de la sociedad y los accionistas en juicios laborales, pero únicamente porque la ley lo estipula. Por lo tanto, a menos que exista una disposición establecida en la ley, la comunidad legal raras veces considera y vagamente conoce la posibilidad de hacer caso omiso de la personería jurídica de una compañía para hacer responsable a la entidad controladora.

El Código de Comercio exige que un contador privado lleve los registros contables, no un contador público certificado (CPC). En realidad, comúnmente se usan tenedores de libros.

El contador no es responsable de la información contenida en los registros contables. En la práctica, el contador incluye la información proporcionada por los administradores de la compañía sin una opinión independiente. Sin embargo, las compañías negociadas públicamente están considerablemente más controladas. Debe nombrarse un auditor externo. Comúnmente, los auditores externos siguen las normas contables internacionales.

Existe protección para los accionistas minoritarios, pero el nivel de protección actual es insuficiente. Los accionistas minoritarios afectados se pueden separar de la compañía y pueden recuperar su capital al valor del mercado si no están satisfechos con el cambio del negocio o con el incremento de capital. También pueden solicitar una auditoría independiente, y en casos extraordinarios, pueden convocar a una junta general de accionistas. Por lo general, los accionistas deben tener un porcentaje importante de acciones antes de convocar a juntas o aprobar decisiones relevantes. Si no están de acuerdo con las decisiones de la mayoría, pueden salirse; sin embargo, sus acciones no necesariamente serían pagadas al valor del mercado. Las protecciones limitadas de los accionistas minoritarios asociadas con los mercados de capitales ineficientes en Costa Rica crean niveles muy altos de riesgo para accionistas minoritarios que excluyen a los inversionistas más pequeños, limitando una fuente de finanzas privadas.

Los accionistas no pueden entablar acciones legales a nombre de la compañía. Si la compañía se fusiona, la compañía resultante de la fusión puede entablar acciones legales que pertenecieron a la compañía fusionada.

Los administradores no son responsables personalmente de las acciones de la compañía. Los administradores podrían ser responsables ante los accionistas si ellos fallan en cumplir con sus deberes.

Aunque el marco jurídico de Costa Rica para el establecimiento de compañías permite que los inversionistas organicen empresas, la estructura es anticuada y está siendo utilizada indebidamente para evitar la responsabilidad, fomentando un comportamiento ilegal. Este abuso de responsabilidad limitada hace a Costa Rica menos atractiva para los inversionistas extranjeros. Además, el marco jurídico no ejecuta estrictamente la buena gestión corporativa. La escasa protección de los derechos de los accionistas minoritarios aunada a un mercado de capitales ineficiente pone freno a la inversión de los inversionistas a pequeña escala. El costo de los procedimientos reguladores excesivos para iniciar un negocio saca a muchas PYME del mercado y resulta en el florecimiento del sector informal.

## **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

### **1. Registro Comercio**

El Registro de Comercio es responsable de registrar a todas las compañías que operan en Costa Rica. Los obstáculos burocráticos excesivos hacen que el procedimiento para registrar una compañía sea extremadamente largo y de costo elevado. Ocasionalmente, la decisión final sobre el registro se deja a la discreción del funcionario. Podría tomar más de 4 meses establecer una compañía utilizando los procedimientos formales. Se informa que el costo total del registro sobrepasa de \$1,000, una suma considerable en Costa Rica. Esta cifra la determina el monto del capital de la compañía.

Tal como se muestra en la Tabla 1, preparada por el Banco Mundial, los empresarios pueden esperar que el proceso de registrar un negocio tome **77** días, el cual es **7** días más que el promedio regional y 22 días más que el período de registro de negocios promedio de los estados que pertenecen a la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés).

Los costos de registro de una compañía se establecen por anticipado por medio de avisos del Registro. Sin embargo, estos costos cambian regularmente a discreción del funcionario a cargo. Los notarios se han quejado de los costos porque sus clientes por lo general se rehúsan a pagar nuevos derechos. Cuando se anuncian nuevos derechos, estos se aplican a todos los casos similares. Los derechos excesivos no ofrecen alicientes para que los negocios locales se registren formalmente, reduciendo la base fiscal estatal.

**Tabla 1. Proceso para Registrar un Negocio**

Naturaleza del Procedimiento (2004)	Proc. No.	Duración (días)	Costo en US\$
Verificar el nombre de la compañía	1	1	25.00
Enviar al Notario Público, quien redacta y autentica una escritura pública	2	1	547.06
Enviar el aviso de la constitución para su publicación	3	1	0
Depositar el 25% del capital pagado	4	1	0
Registrar en el Registro de Comercio	5	25	290.45
Registro para impuestos	6	3	0
Legalizar los libros de la compañía	7	18	35.00
Solicitar una Patente Comercial	8	18	200.00
Registrarse como empleador	9	7	0
Pasar por una inspección conducida por el CCSS	10	1	0
Registro para el seguro de riesgos laborales	11	1	0
<b>Totales:</b>	<b>11</b>	<b>77</b>	<b>\$1,097.51</b>

Fuente: Banco Mundial

El Registro de Comercio está parcialmente automatizado. Una parte importante de la información está contenida en carpetas de papel. Se están realizando esfuerzos para trasladar esa información a carpetas electrónicas. La restricción gubernamental a los gastos públicos hace que el Registro de Comercio, deficiente en personal, sea menos efectivo porque el crecimiento de nuevos negocios crea mayores presiones sobre sus recursos. Por consiguiente, el Registro está emprendiendo dos grandes tareas: automatizar los registros mientras recibe números cada vez mayores de nuevos registros. El Registro de Comercio no puede sobrellevar el volumen de trabajo actual. Al presente, trabajan dos turnos: uno de 7:00 a.m. a 4:00 p.m. y otro de 4:00 p.m. a 7:00 p.m. Sin embargo, aún con este período extraordinario todavía está luchando para mantener los estándares de desempeño actuales.

El acceso a la información del Registro de Comercio por terceros es difícil. Además, la información a ser encontrada allí no siempre es confiable debido a que no está actualizada.

Los usuarios del Registro de Comercio perciben que el sistema es lento, caro, discrecional, obsoleto y levemente corrupto. La mayoría de casos de corrupción toman la forma de “mordida”.

## 2. Tribunales

Los tribunales tienen poder para manejar casos que involucran compañías tales como quiebra, solicitud de auditoría de compañías, protección de accionistas minoritarios, demandas contra los administradores, demandas por y en contra de compañías, y ejecución de decisiones de accionistas o resoluciones de administradores. Se percibe que los tribunales no emiten resultados rápidos.

Se informó que los tribunales que manejan casos de compañías, al igual que el Registro de Comercio, adolecen de lentitud, ineficiencia y leve corrupción.

Aunque la responsabilidad limitada de las compañías se considera como un dogma virtual y poco se conoce la doctrina de “levantar el velo corporativo”, se han dictado decisiones en las cuales la personería jurídica de la compañía fue ignorada. Por ejemplo, en un caso relacionado con impuestos, la Corte Suprema hizo caso omiso de la personería jurídica de una persona jurídica porque en la ley de impuestos la forma no puede prevalecer sobre la realidad. Asimismo, un juez instructor ignoró la personería jurídica de una compañía en el contexto de una quiebra y consideró a todo el grupo económico en quiebra.

Procesos de registro prolongados y de costo elevado afectan la formalización de negocios locales, lo que a su vez afecta el crecimiento económico. Además, los tribunales formalistas que no consideran el contenido de hechos podrían ahuyentar el flujo de negocios extranjeros.

#### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

Los notarios son responsables de redactar los artículos de constitución de una compañía y de presentarla al Registro de Comercio. Asimismo, el notario debe investigar el uso previo del nombre a ser utilizado y los activos a contribuir, si los hubiere. Los honorarios y costos de los notarios se consideran elevados. Están establecidos por anticipado y se determinan según el valor de la transacción; sin embargo, muchos notarios cobran sus honorarios a su propia discreción. En muchos casos, se considera que la ineficiencia de algunos notarios es en parte la causa de la demora en el procedimiento de presentación de documentos al Registro de Comercio.

Los contadores están involucrados con la Sociedad Anónima de forma secundaria. En las compañías privadas (a diferencia de las compañías públicas), los CPC se involucran únicamente cuando un juez ordena una auditoría corporativa.

El acceso a información exacta y actualizada acerca de la condición de una compañía (por ejemplo, marcas, quiebra o constitución de compañías) es difícil. Aunque existen algunos proveedores privados de tal información, el costo de esos servicios y la falta de confiabilidad de esta información convierten a estos proveedores de servicios en un recurso ineficiente.

Existe un mercado de valores donde las compañías negocian principalmente bonos y otros instrumentos de deuda. Aunque ese mercado parece muy moderno, la mayoría de costarricenses tiene poco conocimiento de los beneficios de invertir en acciones. Asimismo, la cultura de riesgo requerida para la participación en un mercado de capitales no es dominante entre los costarricenses. Una pérdida del 3 por ciento se percibió como catastrófica y creó pánico entre los inversionistas.

#### **E. Dinámica Social**

Conforme a la Ley del Mercado de Valores, los principios de la buena gestión corporativa se imponen sobre las compañías comercializadas públicamente. En comparación, las compañías privadas raramente observan los principios de buena gestión corporativa. Entre algunos grupos de la sociedad civil (por ejemplo, cámaras de comercio), existe una demanda por reglas más

estrictas sobre buena gestión corporativa, particularmente con respecto a los bancos. El gobierno no ha demostrado ninguna iniciativa en esta área. Esta falta de buena gestión corporativa afecta el crecimiento del mercado de valores.

Asimismo, las PYME formalizadas demandan el aumento de protección a los accionistas minoritarios mediante reformas legales; sin embargo, no se ha anunciado ningún plan a ese respecto.

El Registro de Comercio necesita una reestructuración. El colegio de abogados, las asociaciones empresariales y los medios de comunicación, entre otros, están señalando constantemente la ineficiencia del Registro de Comercio. Se han puesto en práctica algunas medidas temporales, pero es necesario realizar un cambio profundo. La falta de recursos financieros se menciona constantemente como una razón de los problemas del Registro. Sin embargo, según las fuentes entrevistadas, el Registro tiene fondos disponibles por más de un millón de dólares que pueden utilizarse para emprender reformas. La restricción al gasto público del gobierno central es un gran obstáculo para utilizar esos fondos.

La mayoría de negocios en Costa Rica son manejados por empresas de micro a mediana. A menudo, algunas microempresas se establecen informalmente como resultado del exceso de pasos reguladores impuestos para legalizarlas. Esos pasos son obstáculos reales y las empresas más grandes pueden superarlos ocasionalmente, pero no las microempresas. En consecuencia, el resultado son negocios fuera del marco jurídico, con pocas oportunidades para crecer; además, estos negocios no pagan impuestos. A pesar de la demanda de las PYME para la identificación y eliminación de esos obstáculos, esto no sucede. La falta de voluntad política parece ser la razón. Asimismo, existe demanda para una oficina dedicada a promover negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, pero no la han suministrado.

## **F. RECOMENDACIONES**

- ♦ Es necesario conocer los principios de la buena gestión corporativa. Es de vital importancia un programa de capacitación dedicado a formar a empresarios, abogados, jueces y funcionarios gubernamentales en esta área. En cuanto a los jueces y árbitros, el programa debería abordar el asunto de la personería corporativa como un concepto flexible y la posibilidad de hacer caso omiso de la personería jurídica. Asimismo, las compañías cometen muchos casos de fraude ignorando los principios de la buena gestión corporativa. La transparencia y el control pueden disminuir este problema. Por lo tanto, debe lanzarse una campaña de promoción respecto a la existencia de los principios de la buena gestión corporativa, sus beneficios y la posibilidad de aplicarlos a las compañías locales, después del programa de capacitación. Esta campaña debe estar dirigida a la sociedad en general.
- ♦ Es necesaria la aprobación de cambios legales que exijan que se sigan los principios de buena gestión corporativa y que se pongan en práctica los mecanismos para ejecutarlos. Asimismo, es necesario incrementar la protección a los accionistas minoritarios. Debieran incluirse estipulaciones específicas en el Código de Comercio que permitan que los jueces no tomen en cuenta la personería jurídica de una compañía si fue constituida por sus accionistas con una intención fraudulenta.

- ♦ El Registro de Comercio necesita una profunda reforma y la tecnología debería representar un papel crucial en el proceso. El traslado de información de carpetas escritas a formato electrónico debería concluirse rápidamente. Los procedimientos de presentación deben ser transparentes, rápidos, confiables y de costo menos elevado. Debería introducirse una metodología de planificación estratégica y herramientas de administración. Asimismo, se debería capacitar al personal. El acceso del público a información actualizada y exacta es una prioridad. El gobierno central debe eliminar o aumentar el límite de gasto impuesto sobre el Registro Nacional.
- ♦ Se requiere un diagnóstico de la situación de la micro, pequeña y mediana empresa. Algunas micro y pequeñas empresas no están constituidas legalmente; por consiguiente, hay poca información disponible acerca de ellas. Además, debería emprenderse la identificación y eliminación de los obstáculos que impiden el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa.

## **IV. CONTRATOS**

### **A. INTRODUCCIÓN**

Generalmente, el marco jurídico para la formulación de contratos es claro y permite que las partes celebren cualquier clase de contrato que no viole la ley o que esté en contra del orden público. El principal problema de la ley de contratos es que el marco jurídico no tiene todas las estipulaciones necesarias para los contratos modernos tales como arrendamiento y ejecución. Además, los procedimientos para la ejecución de contratos son complejos y tediosos.

Ocasionalmente, leyes especiales imponen requisitos de validez para clases específicas de contratos. Los requisitos de validez en su mayoría se relacionan con la certificación notarial de los contratos para hacerlos “públicos.” Esos requisitos aumentan el costo de transacción y atrasan el proceso de la conducción de los negocios. Sin embargo, los requisitos especiales no se aplican a todos los contratos y no pueden ser impuestos a la discreción de los funcionarios públicos.

Los honorarios notariales se consideran elevados para los estándares locales. Algunos empresarios se quejan de la necesidad de usar notarios para redactar contratos.

La corrupción a menudo se menciona como un problema en el contexto de no solamente para que los tribunales ejecuten los contratos sino también agilizar los pasos requeridos para hacer válidos o públicos ciertas clases de contratos.

También existe falta de conocimiento en la mayoría de abogados, jueces y árbitros con respecto a los conceptos contractuales usados en los negocios internacionales modernos.

En consecuencia, algunos cambios son necesarios para promover oportunidades de inversión a través de un sistema jurídico contractual confiable y fácil.

### **B. MARCO JURÍDICO**

El Código Civil es la ley principal para contratos. También, otras leyes son aplicables a las situaciones contractuales donde las partes no son personas naturales o jurídicas civiles comunes. Por ejemplo, el Código de Comercio se aplica cuando una de las partes es un empresario o una entidad comercial; y la Ley de Contratos Administrativos, cuando una de las partes es una entidad gubernamental. Otras leyes tal como la Ley de Seguros, rigen varias clases de contratos especiales. Sin embargo, el Código Civil siempre es la referencia para los asuntos generales de contratos. El Código Civil es una buena referencia para amplios principios de la ley contractual, permitiendo a las partes crear varias clases de contratos elaborados según sus necesidades específicas. La libertad de contratar también es provista por la ley y es altamente respetada, permitiendo a los abogados diseñar contratos para regir situaciones *sui generis*.

Las partes diseñan nuevas clases de contratos que no están específicamente regulados por el gobierno. Este es el caso de los contratos de arrendamiento y de factoreo (es decir, instrumentos comerciales y cuentas por pagar vendidas al descuento). Algunos abogados creativos utilizan las herramientas legales existentes para diseñar contratos que cubren las necesidades del negocio moderno, aunque no existe una cobertura legal específica.

Los contratos generalmente son por escrito y, en teoría, se permiten los contratos verbales. Sin embargo, las partes que buscan probar la existencia de un acuerdo verbal están sujetas a requisitos de evidencia. Por ejemplo, los testigos pueden rendir testimonio únicamente si el monto en cuestión está por debajo de un umbral particular.

Si los contratos necesitan ser interpretados, los jueces están obligados por la palabra escrita; sin embargo, pueden usar la *lex mercatoria* y su propio juicio para determinar la voluntad concreta de las partes contratantes.

No hay estipulación legal aplicable a los contratos electrónicos ni ningún proyecto de ley. Sin embargo, existe un proyecto de ley sobre firmas electrónicas y certificados digitales en línea con los estándares internacionales. Lamentablemente, parece existir poco interés legislativo en los contratos electrónicos. En consecuencia, muchos acuerdos de negocios electrónicos no quedan regulados. Sin una regulación adecuada de los contratos electrónicos, es probable que las partes reacias al riesgo desistieran de la actividad comercial electrónica.

Una estipulación del Código Civil (1023 d) establece que las cláusulas contractuales que se refieren a la ley extranjera para ejecutar e interpretar contratos pueden anularse a solicitud de una de las partes. Esta estipulación provoca respuestas diversas de los abogados y jueces. Algunos han argumentado que la libertad de contratar impide que esta estipulación sustituya la voluntad de las partes. Por lo tanto, si las partes acuerdan que una ley extranjera debería aplicarse, ese acuerdo debería respetarse. Otros consideraron que la estipulación únicamente se aplica a contratos pre-escritos y no negociables, donde no ha ocurrido ninguna negociación. Un abogado sugirió que esta restricción sobre la elección de la ley —aunque es legalmente obligatoria—no se ejecutó y ocasionalmente ha sido considerada por los jueces como inaplicable. Sin embargo, esta estipulación no se ha revocado legalmente. En consecuencia, los inversionistas pueden estar sujetos a la ley costarricense contra los términos de sus contratos. Ya que los inversionistas extranjeros por lo general prefieren tener la capacidad de seleccionar la ley de su elección, la limitación a la elección de la ley crea un “desincentivo” para la actividad comercial en Costa Rica, especialmente para los inversionistas extranjeros.

## **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

### **1. Notarios**

No es necesario registrar los contratos para que sean válidos aunque algunos contratos deben autenticarse por medio de notario. Los contratos que requieren autenticación de notario se conocen como contratos “públicos”. Son principalmente poderes y contratos para la venta de mercancía y propiedad inmueble.

Los notarios son más que instituciones de respaldo para los contratos públicos en Costa Rica. El notario está a cargo de redactar el documento, confirmar la identidad de las partes y certificar la autenticidad de las firmas. Asimismo, el notario es responsable de lo que el documento estipula. Si se requieren formalidades adicionales (por ejemplo, el registro), el notario las llevaría a cabo. Los notarios incurren en una responsabilidad cuando no cumplen con sus deberes o cuando actúan en colusión para cometer fraude. Muchos empresarios comentaron que, desde un punto de vista práctico, los notarios agregan gastos y tiempo innecesario al proceso de formación de

contratos, especialmente en la redacción del documento y su presentación al registro. Recortar a los notarios de estos pasos reduciría los costos de transacción y estimularía los contratos adicionales al margen.

Los notarios están regulados por una ley especial y están supervisados por una dependencia especial. Sus honorarios son establecidos por un decreto especial. Sin embargo, los notarios se quejan de que existe una competencia injusta, que los requisitos para convertirse en notario son flexibles y que los honorarios son muy bajos. También se quejan de que los jueces no entienden la ley notarial.

Por otra parte, se percibe comúnmente que los notarios son de un alto costo. Algunos extranjeros creen que el notario es innecesario y que aumenta el costo de la transacción. Asimismo, algunos extranjeros se han quejado de que un documento autenticado por notario en el extranjero tal como un poder, no es válido en Costa Rica sin pasar por un proceso largo de legalización y todavía debe autenticarse localmente por medio de notario. Costa Rica es parte de la Convención Interamericana sobre el Régimen Legal de Poderes a ser utilizados en el Extranjero. Sin embargo, los notarios, jueces y abogados dijeron que un poder legal otorgado en un país signatario no sería válido a menos que un notario costarricense lo autenticara. Esto al parecer viola la Convención anterior.

## **2. Tribunales**

Los tribunales son las instituciones fundamentales a cargo de ejecutar los contratos. El procedimiento para ejecutarlos ha sido criticado como extremadamente largo debido a que el sistema de tribunales es ineficiente y lento. Se informó que una decisión otorgada por un juez de instrucción dentro de un período de 3 años podría considerarse como una excepción exitosa. No hay restricciones para apelar. La Corte Suprema también puede revisar la decisión a través del recurso de casación, aunque en este caso podría referirse únicamente a asuntos de ley, no de hechos. Casos extremos se han consumido en los tribunales durante más de 10 años hasta que se logró una decisión definitiva.

La corrupción, aunque no se ha generalizado, está aumentando. Los jueces no están bien pagados. Algunos abogados también perciben que los jueces no están bien capacitados y que no conocen los conceptos de negocios modernos, de la doctrina jurídica y jurisprudencia extranjera y de las herramientas para conducir un análisis económico y social de la ley. Por ejemplo, los abogados mencionaron que algunos jueces no sabían que Costa Rica es signatario de la Convención de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Venta Internacional de Bienes y no conocían el contenido de esa Convención, de los principios de contratación generales del Instituto Internacional de las Naciones Unidas para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) o de los Términos Comerciales Internacionales (INCOTERMS) de la Cámara Internacional de Comercio.

Existe un proyecto de Código que transformaría los procedimientos civiles existentes regidos por el Código de Procedimientos Civiles, de procedimientos escritos a orales. Se cree que el nuevo Código disminuiría el incentivo para la corrupción a la vez que agilizaría el proceso judicial. Sin embargo, la probabilidad de que ese proyecto se convierta en ley es incierta debido a los enredos políticos.

La Tabla 2 contiene una lista de cómo se ejecutan los contratos y la eficiencia relativa del sistema de tribunales.

Tabla 2. Ejecución de Contratos

Naturaleza del Procedimiento (2003)	Indicador
Número de Procedimientos	21
Duración (días)	370
Costo (% INB per cápita)	22.6
Índice de Complejidad de Procedimientos	86
Tribunal de jurisdicción general	1.00
Juez profesional versus no profesional	1.00
Representación legal es obligatoria	1.00
Profesionales o Legos	1.00
Presentación	1.00
Servicio del proceso	1.00
Oposición	1.00
Evidencia	1.00
Argumentos finales	1.00
Sentencia	1.00
Notificación de sentencia	1.00
Ejecución de la sentencia	1.00
Escrito o Verbal	1.00
Queja debe estar legalmente justificada	1.00
Sentencia debe estar legalmente justificada	1.00
Sentencia debe basarse en la ley (no la equidad)	1.00
Justificación Legal	1.00
Juez no puede introducir evidencia	0.00
Juez no puede rechazar evidencia irrelevante	0.00
Declaraciones fuera del tribunal son inadmisibles	1.00
Pre-calificación obligatoria de preguntas	1.00
Interrogatorio oral únicamente por el juez	0.00
Únicamente documentos originales y copias certificadas son admisibles	1.00
Autenticidad y peso de la evidencia definidos por la ley	0.00
Registro obligatorio de la evidencia	1.00
Regulación de la Evidencia Conforme a la Ley	1.00
La ejecución de la sentencia se suspende automáticamente hasta la resolución de la apelación	1.00
Revisión exhaustiva en apelación	1.00
Apelaciones interlocutoras permitidas	1.00
Control de Revisión Superior	1.00
Conciliación previa al juicio obligatoria	0.00
Se requiere notificación por un funcionario judicial	1.00
Se requiere la Notificación de sentencia por funcionario judicial	1.00
Otras Intervenciones Conforme a la Ley	0.67

Notas: 1- El Índice de Complejidad de Procedimientos para Costa Rica es **86**, comparado con el promedio regional de **70** y el OECD promedio de **49**. Fuente: Actividades de Negocios en 2005 del Banco Mundial, Honduras

2- Los componentes del subíndice tienen un puntaje entre 0 y 1, con 1 representando el nivel más alto de complejidad. El Índice de Complejidad de Procedimiento se forma promediando los seis subíndices y multiplicándolos por 100. Varía entre 0 y 100.

Fuente: Banco Mundial

La ejecución ineficiente de contratos es una preocupación cada vez mayor en Costa Rica. Los mecanismos ineficientes de ejecución tienen efectos nocivos en el flujo de la inversión extranjera hacia Costa Rica, y por lo tanto, deben ser tratados.

#### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

No existe obligación legal para autenticar por medio de notario los contratos privados. En estos casos, el notario es realmente una institución de apoyo. Las partes generalmente llevan esos documentos al notario con la esperanza de que su certificación reduzca la probabilidad de un litigio en el futuro. No obstante, los notarios se perciben como de alto costo, ineficientes y algunas veces negligentes.

La ley costarricense estipula mecanismos de Resolución Alternativa de Controversias (RAC) para ejecutar los contratos. Existen tres centros de arbitraje con buena reputación e infraestructura de respaldo. Las controversias contractuales pueden resolverse a través del arbitraje, en tanto que las partes consientan ya sea estipulándolo en el contrato o después que surja la controversia. El arbitraje es eficiente y rápido en comparación con los tribunales de Costa Rica. Sin embargo, la mayoría de costarricenses están mal informados acerca de las RAC disponibles para controversias contractuales.

Algunas publicaciones privadas notifican al público en general las decisiones de los tribunales. Asimismo, algunas publicaciones están dedicadas a educar a los profesionales acerca de la ley contractual local. También se publican modelos de contratos.

Aunque las instituciones de apoyo frecuentemente están subutilizadas, como es el caso del arbitraje, estas instituciones existen. Deberían tomarse medidas para seguir edificando sobre la base de las fuertes instituciones de apoyo que ya existen en Costa Rica.

#### **E. DINÁMICA SOCIAL**

El gobierno de Costa Rica no está interesado en perseguir reformas legales en el área de contratos. Los proyectos son válidos únicamente durante 4 años. Después de ese plazo, es necesario reintroducirlos a la Asamblea o se considerarán retirados. La Asamblea Legislativa no ha sido receptiva en áreas donde la regulación parece ser necesaria, tal como en el arrendamiento. La Asamblea Legislativa permanece inactiva en cuanto a aprobar una legislación sobre firmas electrónicas para contratos y otros estándares contractuales modernos.

Los profesionales del derecho y la comunidad empresarial anticipan posibles cambios en el entorno de comercio una vez que la Asamblea Legislativa apruebe la ley de arbitraje y revise el código de procedimientos civiles. Sin embargo, esta legislación probablemente no será aprobada en el corto plazo.

En el sector privado demanda reformas en la judicatura y el notariado. Mucho de ello se concentra en la erradicación de la corrupción, funcionamiento apropiado de los tribunales, reducción de largos procedimientos y regulación actualizada para notarios. Esa demanda no está recibiendo la oferta adecuada de parte del estado, tal vez debido a una falta de voluntad política.

## F. RECOMENDACIONES

- ♦ En Costa Rica hay más escuelas de derecho que las necesarias.<sup>3</sup> Algunas tienen mala reputación y otras tienen pocos o ningún curso relacionado con las transacciones comerciales internacionales. Existe gran necesidad de un programa fundamental de capacitación en transacciones comerciales internacionales, análisis económico de la ley, doctrina y jurisprudencia legal extranjera y arreglos contractuales electrónicos. Su principal audiencia meta deberían ser abogados comerciales practicantes. Sin embargo, los jueces y árbitros—principalmente los primeros—deberían recibir una capacitación adaptada a sus necesidades especiales.
- ♦ Debería aprobarse una nueva legislación relacionada con la ley contractual. El Código de Comercio debería abordar temas tales como el arrendamiento, contratos electrónicos y garantías. Debería estimularse la redacción y aprobación de leyes modernas que cumplan con los estándares internacionales y que reflejen la realidad costarricense.
- ♦ Asimismo, debería aprobarse con prontitud una nueva ley de procedimientos civiles que promueva los procedimientos orales y rápidos.
- ♦ Las reformas legales deberían enmendar la ley de arbitraje para permitir que abogados extranjeros sirvan como árbitros y permitir que el procedimiento sea manejado en cualquier lenguaje comercial en lugar de limitarlo solo al español.
- ♦ Es necesario reformar el sistema de tribunales. Deberían ponerse en práctica técnicas de administración para hacer que su funcionamiento sea más eficiente. La tecnología debería ser parte de un cambio general estratégico en todos los tribunales. El acceso a la información legal para los funcionarios de los tribunales debería mejorarse por medio de mecanismos computarizados. El público debería tener acceso a información actualizada no solamente sobre los casos existentes sino también sobre las leyes existentes y dictámenes previos.

---

<sup>3</sup> Según algunos abogados, existen más de 80 escuelas de derecho. Los indicadores del Banco Mundial sobre reforma legal y judicial reportan más de 22 escuelas de derecho para el año 2000.

## **V. BIENES INMUEBLES**

### **A. INTRODUCCIÓN**

El sistema de la propiedad inmueble de Costa Rica es generalmente sólido. El marco jurídico en su mayoría es claro y congruente. El problema principal surge del procedimiento de registro y de la incongruencia entre la información legal encontrada en el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro. Aunque existe conciencia del problema y algunos cambios están en proceso, los enredos burocráticos obstaculizan las reformas inmediatas.

La zonificación, los derechos de ocupación ilegal y la expropiación son problemas típicos según se nos informó. Se están realizando algunos esfuerzos para disminuir el impacto que esos problemas podrían tener en la comunidad empresarial. Sin embargo, las soluciones no son suficientes y los problemas continúan.

Procedimientos judiciales prolongados e inciertos exacerbaban los problemas aún más. Existen mecanismos de RAC y están siendo promovidos. Sin embargo, el sistema de la propiedad inmueble de Costa Rica todavía recibe la crítica de que “la propiedad [p]rivada no es enteramente segura”.<sup>4</sup> La protección de la propiedad es un componente vital de cualquier crecimiento económico que se basa en el mercado y por lo tanto deben abordarse estas preocupaciones.

Actualmente, las oportunidades clave para una reforma verdadera en la ley de la Propiedad de Costa Rica recaen en la formación de consenso, evaluación y fortalecimiento institucional y en una reforma judicial y legal.

### **B. MARCO JURÍDICO**

La constitución de Costa Rica explícitamente respeta los derechos de propiedad de todos los ciudadanos y extranjeros. El Código Civil es la ley más importante en la propiedad inmueble. Establece los principios generales en esta área. Bajo el Código Civil, las personas naturales y las compañías por igual tienen derecho a poseer, adquirir, donar, usar, alquilar, hipotecar o imponer cualquier gravamen sobre cualquier clase de propiedad inmueble. La propiedad inmueble se traspasa con el consentimiento del propietario sin necesidad de aprobación gubernamental. Sin embargo, para que el traspaso del título sea válido entre terceros, es necesario que sea registrado.

Más de 10 leyes se relacionan con asuntos de la propiedad inmueble tales como condominios, planificación urbana, catastro, zonificación y expropiación. En 1995, se aprobó una ley sobre el arrendamiento de la propiedad inmueble, permitiendo el desalojo de inquilinos morosos en un período de tiempo relativamente corto. Se informó que dicha ley ha ayudado al desarrollo del mercado de arrendamiento de la propiedad inmueble.

La propiedad inmueble puede hipotecarse; para que sea válido, es necesario registrar la propiedad. El registro de la propiedad inmueble es generalmente un proceso lento que involucra a un notario y al Registro de la Propiedad Inmueble.

---

<sup>4</sup> Heritage Foundation, Índice de Libertad Económica de 2004. Costa Rica obtuvo una puntuación de 3.0 en derechos de la propiedad. El rango de puntaje fue de 1 a 5, con 1 siendo el mejor y 5 el peor.

Según informes, la zonificación es un gran problema. Por lo menos tres entidades diferentes en varios niveles gubernamentales tienen autoridad en este campo. Las municipalidades y los institutos urbano y de turismo tienen facultad para determinar cómo puede usarse una propiedad estableciendo restricciones del uso por zona. Además, el gobierno central puede establecer restricciones del uso de ciertas áreas para propósitos ambientales o de seguridad. Ya que Costa Rica tiene una tradición establecida de luchar por causas ambientales y ecológicas, algunas áreas del país han sido declaradas parques nacionales. La propiedad inmueble comprendida dentro de esos parques ha sido expropiada directamente o *de facto*.

La compensación pagada por la propiedad expropiada, cuando se paga, a menudo es inadecuada. Se han reportado muchos casos de controversias por compensaciones pendientes de pago por más de 30 años. En un caso, la compensación fue adjudicada únicamente después de que se autorizó el pago al propietario ante un tribunal internacional.

La ley de expropiación establece que es necesario pagar la expropiación indirecta. La Corte Suprema emitió una opinión en la cual estableció que las regulaciones equivalentes a la expropiación podrían permanecer en práctica únicamente si se pagaba la compensación. La falta de compensación anularía la regulación. Aunque el gobierno raras veces se rehúsa rotundamente a pagar, la compensación frecuentemente se atrasa, a precios por debajo del mercado. Un panel de arbitraje internacional recientemente sostuvo que una medida tomada con el propósito de proteger el medio ambiente que gradualmente privó a los propietarios del valor de sus propiedades con el transcurso del tiempo, no era diferente a tomarla, por lo que tuvo que pagar la compensación total.

En Costa Rica, el gobierno es el principal terrateniente. El gobierno puede otorgar concesiones para el uso de sus tierras, pero no puede vender la tierra. Las municipalidades actúan como agentes del gobierno central, otorgando concesiones del uso de la tierra a partes privadas y reteniendo las ganancias. Ese es el caso de una gran parte de la propiedad frente a la playa, la cual en su mayoría no tiene título de propiedad. La propiedad inmueble en ese lugar está regida por la Ley de la Zona Marítima, que restringe la posesión y propiedad de inmuebles frente a la playa. Por lo tanto, el estado posee los primeros 200 metros frente a la playa comenzando en los marcadores de marea alta. De los 200 metros, los primeros 50 se consideran zonas públicas y nadie puede poseer o controlar esa área. En los 150 metros restantes, el gobierno central (por medio del gobierno municipal local) arrendará la tierra a individuos privados. Los charlatanes locales y extranjeros estafan a los extranjeros con componendas ofreciendo la venta de propiedades frente a la playa porque esta propiedad no puede traspasarse legalmente.

Los ocupantes ilegales representan uno de los peligros más grandes para la propiedad de la tierra. Técnicamente, los ocupantes ilegales únicamente pueden tratar de obtener derechos legales sobre la propiedad no marítima al ocupar pacíficamente la tierra durante un período prolongado. Sin embargo, se ha informado que ellos invaden la propiedad. Asimismo, no es raro que los ocupantes ilegales vendan las instalaciones sobre el terreno, pero el Registro no inscribe esas transacciones. El gobierno tiene conocimiento del problema. En algunos casos de invasiones de ocupantes ilegales, el gobierno ha comprado la tierra a los propietarios privados y luego la ha distribuido entre los ocupantes ilegales. En ausencia de dicha compra, a los propietarios se les brindan los mecanismos legales para que desalojen a los ocupantes ilegales, pero los tribunales son lentos.

La propiedad inmueble está sujeta a un impuesto especial que apoya las finanzas de las municipalidades. La información recopilada mediante entrevistas condujo al hecho de que el impuesto es relativamente bajo (0.25 por ciento) y está determinado al valor del mercado. Cuando la propiedad se vende, está sujeta a un impuesto de transacción del 1.5 por ciento del precio de la venta. Sin embargo, además del impuesto, hay otros costos de transacción (por ejemplo, honorarios notariales excesivos). Se informó que los costos totales de transacción ascienden al 4.6 por ciento del valor de la propiedad. Tal vez por esta razón, las partes por lo general subestiman el valor de la propiedad. La falta de un catastro efectivo hace difícil una valúo exacto.

Aunque es generalmente sólido, el marco jurídico de Costa Rica sobre la propiedad inmueble puede ser riesgoso para los inversionistas extranjeros. Asuntos tales como expropiaciones indirectas, expropiaciones no compensadas, zonificación, ocupación ilegal y fraude pueden impedir el flujo de capital internacional.

### **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

El Registro de la Propiedad Inmueble dentro del Registro Nacional es la entidad estatal con autoridad para registrar transacciones relacionadas con la propiedad inmueble, tales como traspaso de la propiedad inmueble, hipotecas y poderes legales relacionados con la propiedad inmueble. Existen más de 130 Registradores de la Propiedad Inmueble, todos ubicados en San José. Los funcionarios del Registro Nacional indicaron que aunque hay siete oficinas regionales, estas únicamente reciben documentos y no efectúan inscripciones oficiales de transacciones de propiedad inmueble. Hay planes para descentralizar el Registro, permitiendo que las oficinas regionales conduzcan inscripciones oficiales como parte del proyecto general de automatización del Registro.

El Registro sigue la doctrina del primero en llegar, el primero en tener el derecho. Se le da prioridad a los instrumentos ahí presentados conforme a la fecha y hora en la cual fueron registrados. Sin embargo, el catastro, el mapa de la propiedad, se registra en un registro diferente dentro del Registro Nacional. La información del Registro de la Propiedad Inmueble y del Catastro no es congruente. Estas incongruencias crean muchos problemas tales como la determinación del tamaño, valor, límites de la propiedad y la doble titularización de la propiedad. Un funcionario de alto nivel del Registro informó que si uno acepta la información del Registro de Catastro actual, entonces Costa Rica tendría tres veces su tamaño real.

Cuando se efectúa el traspaso de una propiedad en el Registro de la Propiedad Inmueble, es posible que la transacción no quede registrada en el catastro debido a que un cambio en uno no requiere automáticamente un cambio en el otro. No debe asumirse que el mapa del catastro representa exactamente la propiedad. En muchos casos se conduce un estudio topográfico independiente para verificar los límites de la propiedad.

El Registro de la Propiedad Inmueble ahora exige que las partes en una transacción de tierras presenten un mapa del Registro del Catastro junto con el documento de traspaso de la propiedad a ser inscrito. El problema es que los mapas emitidos por el Registro del Catastro, por lo general, son los mapas presentados por los propietarios o los certificados por expertos topógrafos quienes a su vez trazan los mapas según las instrucciones de los propietarios. Esta práctica no incluye la

revisión de la información suministrada por los propietarios; por consiguiente, la información muchas veces no es confiable. Es necesario que el Registro del Catastro recopile los datos topográficos separadamente para abordar este asunto. Las municipalidades son mucho más independientes y no aceptan mapas de la propiedad que no son compatibles con sus planes reguladores.

La correspondencia entre la información de los Registros de la Propiedad Inmueble y del Catastro es una exigencia a varios niveles. Los bancos han desarrollado una práctica por la cual no otorgan crédito garantizado con una propiedad si el mapa del Registro del Catastro no está bajo el nombre del supuesto propietario. El Registro del Catastro a su vez, no otorga un mapa si hay una diferencia en el nombre del propietario tal como se registró en el Registro de la Propiedad Inmueble. Asimismo, las municipalidades no otorgan un permiso de uso si no se presenta el mapa del catastro o si el mapa tiene un nombre diferente al del propietario registrado por el Registro de la Propiedad Inmueble. Esta situación generalizada afecta el acceso general al crédito ya que la mayoría de instituciones crediticias exigen la propiedad inmueble como garantía.

El Registro de la Propiedad Inmueble está automatizado, aunque el Registro es lento al procesar la información. Las transacciones se reportan casi al instante a través de anotaciones. Sin embargo, el nuevo propietario, en el caso de la compra de una propiedad inmueble, no estaría identificado en los registros oficiales hasta después de 22 días, tal como lo informan los funcionarios entrevistados. El tercero tiene acceso a la información al comprobar la legitimidad de la información y puede actuar de conformidad. Legalmente hablando, el dueño de la propiedad sería la persona que parece ser el propietario según los registros del Registro—no el que aparece en la anotación. En otras palabras, podría haber un período transitorio durante el cual el Registro podría mostrar un propietario aunque se haya celebrado un acuerdo para traspasar la propiedad. Durante ese período, el Registro no puede inscribir otro traspaso sobre la misma propiedad hasta que se libere y la nueva transacción se registre oficialmente o hasta que la anotación sea eliminada. Este período transitorio crea un nivel de incertidumbre que afectaría las inversiones en la propiedad inmueble.

El Banco Interamericano de Desarrollo inició un proyecto este año para certificar la exactitud de los datos contenidos en el Catastro. Muchos esperan que este proceso tome más de 5 años antes de que se pueda recopilar toda la información y finalmente se puedan fusionar los datos del Catastro con los del Registro de la Propiedad Inmueble. En caso de discrepancias entre los datos contenidos en el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro, prevalecerá la información relacionada con el tamaño y límites contenidos en el Catastro. Una vez que la información se haya levantado y despejado, los registros serían unificados. Sin embargo, aún permanecería otro problema: el propietario podría entablar una demanda cuando los datos del anterior Registro de la Propiedad Inmueble mostraran más tierra, y el Catastro, menos. Eso podría crear un caos judicial y mayor carga a un sistema judicial ya de por sí lento. Una opción para resolver esto podría ser aprobar una ley de “mostrar o callar” en la cual se da tiempo a los propietarios para quejarse; sin embargo, si no lo hacen, la información del Catastro se incorporaría al Registro de la Propiedad Inmueble.

Otro problema tiene que ver con la corrupción en el Registro. Esta toma muchas formas. Una de ellas es la corrupción de “mordidas”. Otra es la corrupción de la “base de datos” que conlleva

cambios en el Registro de los datos acerca del propietario, gravámenes o el tamaño del terreno. Cerca de 25 funcionarios del Registro fueron despedidos el año pasado como resultado de su participación en actos de corrupción. Según funcionarios del Registro, el alcance de la discreción atribuida a ciertas decisiones que los registradores pueden tomar es una posible causa de corrupción.

La ley exige que los registradores obtengan una póliza de seguro para garantizar a los usuarios que ellos serían compensados si resultan dañados por la negligencia de un Registrador.

Los casos en los tribunales que tratan con la posesión de propiedad inmueble típicamente son prolongados y costosos. Conforme a un informe, “En Costa Rica, un juicio civil típicamente durará hasta 6 años...En el centro de los problemas del Poder Judicial está un conjunto anticuado de procedimientos administrativos y la falta de recursos.”<sup>5</sup> Los mecanismos de RAC son una opción, pero el RAC está sujeto al acuerdo de ambas partes. El arbitraje se utiliza cada vez más para resolver controversias locales, aunque todavía es una práctica relativamente desconocida y puede ser de costo elevado según los estándares locales.

#### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

En todas las transacciones de bienes inmuebles se requiere de un notario. Los notarios hacen el borrador de los documentos, investigan los obstáculos, y presentan la transacción al Registro de Propiedad. Se reporta que sus costos son relativamente altos. El Registro atribuye parte de este problema a la falta de control sobre los notarios, a la ignorancia de éstos últimos sobre la ley de bienes inmuebles y al excesivo número de notarios en todo el país. En algunos casos, se ha reportado que los retrasos en el Registro, surgen debido a la negligencia del notario, especialmente por enmiendas de errores detectados después del registro inicial.

Conforme a los entrevistados, los notarios tienen ocho días después de concluida la transacción para registrar la misma en el Registro. Mientras no se registre la transacción en el Registro, otro notario puede registrar una transacción diferente. Por lo tanto, en algunos casos, se pueden notarizar dos ventas de una propiedad, pero sólo una de ellas queda registrada, lo que conduce a una fuente de fraude significativa en la ley de la propiedad inmueble.

Existe un centro de arbitraje especializado en asuntos de propiedad inmueble. Este centro actúa con rapidez y goza de buena reputación. En algunos casos el gobierno ha sido parte de la controversia y ha consentido al arbitraje, sobre todo en lo que respecta a contratos de concesión. Más costarricenses deberían conocer acerca de la existencia de este centro de arbitraje, así como de su derecho de utilizar este recurso para arreglar de manera eficiente toda controversia de propiedad inmueble.

Costa Rica posee una Cámara de Comercio de Agentes de Bienes Raíces afiliada al centro de arbitraje de la propiedad inmueble. Esta cámara es muy proactiva en la capacitación de los agentes y en proponer reformas institucionales y legales. Se preocupa por el flujo de inmigrantes ilegales quienes se dedican a la profesión de agentes de bienes raíces sin conocer las leyes y reglamentos del país. Virtualmente cualquier persona puede ser agente de bienes raíces, debido a

---

<sup>5</sup> La Unidad de Inteligencia Económica sobre Costa Rica, 2003

que no hay ningún requisito de certificación. Además, tampoco existe capacitación o el requisito de certificación para practicar la profesión de agente de bienes raíces. Como resultado, agentes de bienes raíces ignorantes y mal preparados están lesionando la reputación de agentes honestos y al país, al cometer fraude.

Algunas compañías privadas brindan los servicios de investigación de títulos de propiedad, apoyo legal, e información financiera. Sin embargo, los datos suministrados por estos proveedores de servicio privados a menudo están desactualizados. El Registro Nacional, solía vender información a estos proveedores privados en el pasado; empero, ha dejado de hacerlo hasta que queden sujetos a algún tipo de fiscalización profesional o gubernamental. Al menos surgió un caso debido a información fraudulenta comprada de estas compañías privadas.

Los servicios de garantía de títulos los provee Stewart Title Guaranty Company. Esta compañía asume los servicios de garantía en plica y de títulos y además protege al comprador que desea adquirir tierra y lo indemniza en el caso de pérdida.

## **E. DINÁMICA SOCIAL**

El principal problema en cuanto a la propiedad inmueble tiene que ver con la dicotomía entre la información del Registro Público de la Propiedad Inmueble y el Catastro. El registro nacional esta conciente de estas inconsistencias, y esta implantando reformas. El proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo constituye un paso positivo hacia la reforma, sin embargo los beneficios de este proyecto no serán visibles en el corto plazo.

El Registro Nacional esta dispuesto a realizar reformas administrativas y tecnológicas. No recibe fondos del gobierno central ya que es una entidad autónoma. El Registro Nacional tiene ingresos que exceden los \$1.7 millones, según información provista por algunos funcionarios, pero no puede gastar este dinero debido a las restricciones en los niveles de gasto impuestos por el gobierno central. Los fondos se depositan en una cuenta que no genera intereses. Se le ha solicitado al gobierno central que aumente el límite de gasto a manera de permitir que el Registro Nacional pueda gastar más de sus propios fondos para aumentar la calidad de sus servicios con rapidez.

Existe una demanda constante para la imposición de normas más estrictas a los notarios además de la creciente preocupación por profesionales del derecho que ejercen la carrera de forma fraudulenta. Es más, los costos notariales relativamente onerosos tienen un efecto negativo para el registro formal de las transacciones de tierra. Recientemente se han establecido nuevos requisitos obligatorios de especialización, sin embargo no se consideran suficientes.

Una causa significativa de fraude es la proliferación de agentes de bienes raíces no profesionales que operan en contubernio con algunos notarios sin principios. La Asamblea Nacional ha estado considerando un proyecto de ley que regule a los agentes de bienes raíces pero el proyecto no se considera de alta prioridad.

## F. RECOMENDACIONES

- ◆ Debería crearse el consenso tanto privado como público respecto a la propiedad inmueble. A continuación se enumeran los asuntos claves en esta área:
  - (a) Deben desarrollarse mecanismos para el pago en casos de expropiación que garanticen la cancelación total y puntual de la compensación.
  - (b) Debería aumentarse el nivel de gasto del Registro Nacional con lo cual se garantizaría la inversión de los fondos en la modernización a corto plazo del Registro, lo que conllevaría a la transparencia del proceso.
  - (c) Deberían elevarse los requisitos de calificación de notarios y agentes de bienes raíces. La participación de todos los interesados en este proceso podría constituirse en el motor que conduzca a mecanismos de control automatizados de protección contra el fraude.
  - (d) Debería manejarse el derecho de los ocupantes ilegales a manera de incorporarlos al sistema legal, al mismo tiempo que se respeta el derecho de los propietarios existentes. Se podría reconocer los derechos sobre algunas tierras gubernamentales.

La propiedad expropiada se debe pagar total y prontamente al valor de mercado. También se debe realizar una evaluación de la situación de los pagos de expropiación. Se deben establecer prioridades para el pago con base al tiempo que el pago ha estado pendiente, el área geográfica y el interés económico del país.

- ◆ Las reformas judiciales son necesarias para elevar los estándares de tanto notarios como agentes de bienes raíces. Una vez exista consenso, resulta esencial una evaluación general del alcance de las reformas necesarias, así como el análisis del impacto económico de dichas reformas.
- ◆ Muchas entidades están ejecutando la zonificación de manera desorganizada. Se debe realizar una evaluación que destaque las regulaciones existentes sobre zonificación, y las reformas necesarias. Podría ser necesario llevar a cabo una reforma o fortalecimiento institucional subsiguiente. Se deberían introducir técnicas de planificación estratégica mediante la capacitación de funcionarios públicos como parte de esas reformas.
- ◆ Los bienes inmuebles están sujetos a un impuesto anual y a un impuesto de transferencia. Se da el caso que una corporación de fachada sea propietaria del bien inmueble, para que a la hora de la transferencia del bien inmueble se ejecuta transfiriendo las acciones de la corporación, con el propósito de evadir el pago del impuesto de transferencia de la propiedad. De la misma manera, se subestima el valor de la propiedad por esa misma razón: pagar una suma menor anual sobre el impuesto a los bienes inmuebles. En general, se requiere que Costa Rica realice una evaluación impositiva que determine los cambios necesarios para implementar la reforma al sistema tributario que sea más favorable al comercio. Los impuestos a los bienes inmuebles deberían ser parte de ese proyecto.

## **VI. GARANTÍA REALES MOBILIARIAS**

### **A. INTRODUCCIÓN**

La ley de Costa Rica respecto a las transacciones garantizadas resulta inadecuada para satisfacer las necesidades de crédito comercial tanto nacionales como regionales. Aún cuando las inversiones extranjeras en la industria y comercio de Costa Rica han aumentado significativamente en las últimas tres décadas, como regla, estas inversiones están financiadas por fuentes no costarricenses, generalmente a tasas de interés razonables. En contraste, las empresas pequeñas y medianas de Costa Rica, pagan una tasa de interés del 25 al 30 por ciento anual para préstamos bancarios, según datos proporcionados por los entrevistados; si estas empresas prestan dinero a entidades no bancarias, las tasas de interés por estos préstamos usualmente son incluso más altas.

La escasez de crédito comercial, aunado a su alto costo, obliga a la pequeña y mediana empresa costarricense a auto financiarse utilizando sus ahorros limitados, lo que a su vez impide el desarrollo económico que de otra manera sería posible con tasas de interés razonables. Por lo tanto, a menos que la pequeña y mediana empresa de Costa Rica logre acceder a créditos a tasas razonables, como las disponibles para los inversionistas y portadores de los Estados Unidos (entre otros) Costa Rica experimentará la pérdida significativa de empresas pequeñas y medianas al igual que México después de suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Por otra parte, si Costa Rica conviniere en modernizar su ley de préstamos garantizados y armonizara ésta ley la con la de sus vecinos centroamericanos, esto podría actuar como un motor efectivo que impulse tanto su desarrollo como el desarrollo económico de la región. La trayectoria de estabilidad política, instituciones democráticas y el nivel relativamente bajo de corrupción judicial de Costa Rica, continua atrayendo a un número significativo de inversiones extranjeras. El sector financiero parece posicionado para interactuar como prestamista, prestatario, banco mercantil, sindicato de suscripción y subscriptor en otras repúblicas centroamericanas y en América del Norte. Por lo tanto, la modernización jurídica y la armonización con sus contrapartes regionales, permitiría a las instituciones financieras de Costa Rica calificar para asistencia y cooperación por parte de las instituciones de préstamos garantizados más grandes de los Estados Unidos y Europa. Estas instituciones han dejado en claro que estarían preparadas para “abrir la válvula crediticia a Costa Rica a tasas de interés razonables, siempre que el país y las repúblicas hermanas de Centro América mejoren y armonicen conjuntamente sus préstamos garantizados y la ley de registro en consecución con la Ley Modelo de la OEA.”<sup>6</sup>

### **B. MARCO JURÍDICO**

Un sistema efectivo de préstamos garantizados es el producto de (a) una ley sustantiva actualizada; (b) un registro de deudores y de garantías reales mobiliarias individuales totalmente transparente, preciso y fácilmente accesible, que identifique éstas mediante un número de serie u

---

<sup>6</sup> Conversación con Richard C. Palmieri de la Asociación Financiera Comercial, durante la sesión 35 de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ley Comercial Internacional (UNCITRAL), Nueva York (Junio 17–28, 2002).

otro medio de identificación individual; (c) la aplicación de intereses de garantía a través de la auto ayuda extra-judicial y un proceso judicial más rápido para la ejecución de los diferentes intereses garantizados; (d) una política sólida de banco central o del regulador que monitoree cuidadosamente los riesgos crediticios y premie a los prestamistas prudentes dándoles acceso a liquidez y mejores tasas de interés.<sup>7</sup> En los sistemas judiciales maduros (sistemas que dependen de fuentes ordenadas y jerárquicas con leyes que articulen las funciones de sus instituciones legales clave), los elementos (b, c y d) antes mencionados son el resultado de la implementación apropiada del elemento (a).<sup>8</sup>

La ley de intereses garantizados de Costa Rica en lo que respecta a las garantías reales mobiliarias personales, se encuentra en el Código de Comercio y Código Civil.<sup>9</sup> La ley de procedimientos y de registro público de la propiedad respecto de los préstamos garantizados se encuentra distribuida entre múltiples fuentes, que van desde el código procesal civil hasta la ley administrativa y agraria, y se aplica, a menudo en una manera confusa, dependiendo del tipo de prenda y jurisdicción. Esta confusión se vuelve aparente en la discusión sobre sentencias relativas a pignoraciones en Costa Rica.

Además, su ley sustantiva únicamente permite a los “propietarios” de la propiedad mobiliaria a constituirse como deudores garantizados y presentar intereses sobre garantías en sus garantías reales mobiliarias.<sup>10</sup> Si los registradores y jueces le dieran a este requisito la seriedad que se merece, evitarían la creación de la mayor parte de los intereses garantizados contemporáneos en la propiedad personal, debido a que la mayor parte de los deudores garantizados en el mercado financiero actual no son los propietarios de las garantías reales mobiliarias, que sirven de base para el otorgamiento de créditos garantizados sobre activos. Contrariamente a la situación de los deudores hipotecarios de propiedades inmuebles, los poseedores de propiedad personal raras veces pueden comprobar su propiedad “histórica” (o cadena de título) de su garantía real mobiliaria.

A partir de la adopción del Código Civil Francés (Artículo 2279) el principio de “posesión es el equivalente a título” (*possession vaut titre*) y la introducción contemporánea de documentos de títulos negociables, dividió la posesión de la propiedad mobiliaria, o mejor dicho la “fragmentó” en múltiples derechos de posesión. En consecuencia, los múltiples deudores y acreedores podrían reclamar su derecho a la posesión de la misma garantía mobiliaria al mismo tiempo o en tiempos distintos. Entre dichos reclamantes se encuentran los vendedores de bienes a quienes no se les ha pagado y quienes retienen su derecho a recobrar los bienes vendidos de los compradores en mora, los compradores de bienes en consecución a un contrato de venta, los acreedores tenedores de un título de conocimiento de embarque oceánico negociable o de los recibos de bodega ya sea

---

<sup>7</sup> Introducción al Centro Nacional del Derecho para el Libre Comercio Interamericano, *8Escenarios Financieros de Préstamos garantizados en los países del TLCAN*, (NLCIFT, 1999); ver también Boris Kozolchik y John Wilson, *El Modelo de la OEA para el Financiamiento Garantizado*, Revisión de la Ley Uniforme.

<sup>8</sup> Ver Boris Kozolchik, *Introduction to Distinguished Perspectives on the Law Lecture Series at Charles III, University* (Madrid Spain, December 2003).

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Prenda con Tenencia tradicional, artículo 441 del Código Civil; “ la Prenda de un Crédito” , artículo 442 del Código Comercial; la Prenda Comercial, artículos 530 y 533 del Código Comercial; la Prenda sin Tenencia artículo 537 del Código Comercial.

<sup>10</sup> Código de Comercio, (artículo 238. “La inscripción en este Registro será facultativa y se practicará cuando el propietario así lo solicite”) (se le ha agregado el énfasis).

como tenedores o endosatarios, portadores o usuarios de almacenes a quienes la ley estatutaria otorga un gravamen o derecho de retención de los bienes que portan o almacenan en calidad de flete o almacenamiento adeudado, arrendadores de equipo “directos” o “financieros”, síndicos de fideicomisos de garantía, y compradores de buena fe en el “mercado abierto” de los bienes adquiridos a crédito por algunos de los deudores garantizados arriba mencionados. Se ve claramente que el derecho de estos participantes en el mercado crediticio de poseer la garantía real mobiliaria en cuestión, se queda corto respecto al derecho de “propiedad” requerido por la ley de Costa Rica.

A la luz de éste y otros defectos de la ley sustantiva, no es de sorprenderse que más de un entrevistado concluyera que el financiamiento de la pequeña y median empresa constituye una práctica poco común y arriesgada en Costa Rica. Algunos de los entrevistados hicieron notar que en años recientes se comenzó a utilizar el fideicomiso de garantía con el fin de evitar algunas de las incertidumbres en la ley sustantiva en materia de reposición o ejecución de hipoteca de las garantías reales mobiliarias. Empero, este instrumento legal carece todavía de una base legal. En ausencia de un respaldo tal, la reposición o ejecución de hipoteca en consecución con una escritura de fideicomiso, podría bien considerarse una infracción a la prohibición en Costa Rica del *pactum commissorium*.<sup>11</sup>

Algunos entrevistados, así como varias de las respuestas a los indicadores del CLIR de USAID, consideran que la ley sustantiva de Costa Rica permite la perfección del interés garantizado en el inventario constantemente renovable de una empresa. Sin embargo, cuando se les preguntó a los entrevistados acerca de la capacidad de un deudor para revender libremente o re pignorar este inventario o el derecho de un acreedor garantizado de rastrear sus derechos respecto al inventario en los frutos de primera, segunda o tercera generación, la respuesta fue invariablemente negativa. Un entrevistado versado en materia de interés garantizado, admitió su fracaso al tratar de monitorear este tipo de crédito. También admitió su fracaso al tratar de ejecutar la hipoteca oportunamente. No es de sorprenderse, que un supervisor bancario indicara que el préstamo sobre inventario esta clasificado en Costa Rica como el crédito de mas alto riesgo, en consecución con la lista de riesgos del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo – Basilea en relación con lo adecuado del capital bancario. Un funcionario de alto rango del Registro Público de la Nación reconoció que en Costa Rica la ley sustantiva y la ley de registro no fueron diseñadas a manera de acomodar estos préstamos comerciales “modernos, rápidos y voluminosos”.

---

<sup>11</sup> El *pactum commissorium* le permite a un acreedor garantizado apropiarse para su propio uso o revender la garantía real mobiliaria dada en prenda por el deudor si este cae en mora. Este pacto fue proscrito durante el reino de Constantino en el año 326 A.C. La razón de política principal para esta prohibición de Constantino fue que este pacto permitía a los prestamistas evadir las sanciones severas impuestas contra la usurería en la Ley Romana Cristiana. La usurería se definió en los tiempos de Constantino como todo interés cobrado por encima y más allá del retorno de la suma capital. Al gravar el valor de la propiedad por un monto considerablemente mayor al valor del préstamo, el acreedor asegurado que recupera dicha propiedad al invocar el pacto, podría terminar cobrando un capital e intereses de préstamo usurero. A pesar que la prohibición contra la usurería fue atenuada considerablemente en los códigos civil y comercial de los siglos 19 y 20 en Latinoamérica, la prohibición del pacto ha continuado en toda su intensidad hasta el presente. Ha retardado la modernización de tanto las transacciones garantizadas y la ley de comercio y ley reparadora. Ver *Constantine Const.de 324 y Justinian 3<sup>rd</sup> Const. Cod 7, 54*. Respecto a la interacción entre la usurería y la invalidación del *pactum commissorium* ver, Boris Kozolchyk, *Law and the Credit Structure in Latin America*, 7 VA. J. INT’L L., 10, 11 (1967).

En resumen, aún cuando el Artículo 533 del Código de Comercio de Costa Rica estipula que una prenda puede incluir todo tipo de bien mobiliario, la lista de las garantías reales mobiliarias que se pueden dar en prenda incluye sobre todo bienes tangibles y susceptibles a ser registrados con una descripción individual detallada y un número de serie. Los instrumentos negociables y los títulos valores de inversión son lo más cercano que la ley de Costa Rica permite a bienes intangibles como garantías reales mobiliarias (eje. Cuentas por cobrar). Quedan desprotegidas entre otras las cuentas por cobrar, el financiamiento de inversiones ; financiamiento de recibos de fideicomisos, financiamiento de cosas muebles por adhesión o intereses garantizados por medio de muebles separados, en la propiedad raíz en la que se adhieren las cosas muebles y la compra de moneda garantizando su interés o prioridades bajo condiciones normales y de quiebra.

Por lo tanto no es de sorprenderse, que como resultado de la presión del mercado, se trate de reformar por partes el código actual. Los prestamistas institucionales están anunciando expansiones crediticias sobre la base de “arrendamiento financiero”—haciendo caso omiso de las insuficiencias respecto a protecciones bajo su ley actual. Ciertamente, entre más tiempo continúe la modernización por partes de la ley de préstamos garantizados, más difícil será lograr un sistema unificado que regule todos los intereses garantizados nacionales y regionales.

En general, las leyes sustantivas y de procedimientos de Costa Rica en materia de préstamos garantizados resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades de crédito comercial nacionales y regionales, particularmente de la micro y pequeña empresa que espera expandir y /o mejorar sus actividades comerciales con el objetivo de aprovechar los beneficios de CAFTA. El derecho común de Costa Rica no ha logrado mejorar esta situación lo que convierte la realización rápida y económica de los intereses garantizados en una meta no lograda.

## **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

### **1. Registro Nacional de Bienes Muebles**

Este Registro Nacional comprende seis registro individuales dedicados a (a) bienes raíces; (b) catastro o mapeo físico de los bienes inmuebles; (c) vehículos y bienes muebles; (d) propiedad intelectual, incluyendo la propiedad industrial; (e) derechos de autor y otros relacionados; y (f) asociaciones empresariales. Existen sucursales regionales del Registro Nacional en Liberia, Guanacaste, Punta Arenas, Limón, San Carlos, Pérez Zeledón, Alajuela, y el sector Oeste de San José. Cada registro posee un director y personal propios. Los registros se mantienen mediante el cobro de un cargo por registro. También están disponibles mediante el pago de una suma, bases de datos privados conteniendo el historial crediticio de los deudores. Estas bases de datos compilan la información acerca de la mora, insolvencia y demandas en contra de los deudores. Aún cuando el Registro Nacional solía vender esta información a bases de datos privadas, ha suspendido esta venta hasta que la asamblea pase una ley que determine el uso lícito de esta información.

Según se explicó anteriormente, las partidas en este registro se reservan para propiedad mobiliaria no fungible que se identifica por medio de un número de serie únicamente para ese

bien.<sup>12</sup> Por ejemplo según se indicó en el Informe de Expertos de Costa Rica, Artículo 236 del Código de Comercio que establece el Registro de Muebles único y a nivel nacional en San José.<sup>13</sup>

De acuerdo con las entrevistas a notarios y abogados en Costa Rica se pudo notar que aunque el Registro Nacional es autónomo y ha acumulado un superávit significativo no utilizado, esto no ha contribuido a la reducción de los costos de transacción. El costo de transacción para registrar una propiedad inmueble y personal se basa en una tasa del uno por mil del valor declarado de la transacción. Si la transacción conlleva una venta, la tasa sube hasta el cinco por mil del valor declarado. A este cargo, los acreedores y deudores deben agregar los honorarios notariales significativos (según veremos seguidamente) y los impuestos de transferencia según sean apropiados. Estos costos reflejan una visión de bienestar social con base en la idea que las transacciones de bienes inmuebles son las más rentables tanto para las partes como para las instituciones privadas y públicas.

Por lo tanto, el procedimiento para registrar un bien mobiliario sigue fielmente el procedimiento utilizado para la hipoteca de bienes inmuebles en el registro público de la propiedad. La escritura que contiene el contrato de extensión del crédito y la prenda son los documentos que se presentan al registro. Estos documentos legales complejos y extensos contrastan abruptamente con los estados financieros de una sola página presentados en papel o electrónicamente en los registros de Canadá y de los Estados Unidos. Las transacciones garantizadas de propiedad personal más comunes en Costa Rica incluyen la prenda de vehículos automotores o bienes agrícolas. Estas transacciones se ejecutan ante un notario. Los honorarios notariales son aproximadamente el 1.25% de la suma involucrada, según lo expresado por los notarios y abogados entrevistados.

Los intereses garantizados en otros tipos de garantías reales mobiliarias de menor valor se pueden registrar como escrituras privadas (sin notario). Una vez que el registrador en las oficinas del Registro Nacional en San José recibe la escritura notariada, la sella, fecha y archiva provisionalmente en el libro diario para propósito de su perfección y prioridad temporal e irrevocable. Según los funcionarios del Registro, el registrador examina los documentos y debe responder dentro de los ocho días a partir de la fecha de su presentación, acerca de su aprobación y registro permanente o su rechazo indicando los errores ya sea a quien presentó el documento o al notario ejecutor. Comúnmente se detectan errores que pueden resultar por alguna formalidad pasada por alto, incluyendo la ausencia o errores tipográficos de cláusulas normativas o debido a incongruencia con registros anteriores. Ocasionalmente, el notario corrige los errores o incongruencias dentro de uno o dos días a partir del momento de recibido el documento de manos del registrador. A menudo, la corrección, segunda presentación y re corrección puede tomar meses después del momento del registro original, lo que incluye además el período para apelar administrativa y judicialmente la sentencia del registrador una vez concluido el proceso de apelación, el registro queda permanentemente y el interés garantizado es perfeccionado y adquiere prioridades.

<sup>12</sup> Código de Comercio artículo 237: “*Se inscribirán en este Registro todos aquellos muebles no fungibles que puedan identificarse ya sea por su número, serie o marca u otras características que lo describan*).

<sup>13</sup> Código de Comercio Artículo 236: “*Créase el Registro de Muebles con asiento en la ciudad de San José, que actuará conjuntamente con el Registro de Prendas*”.

Nótese que a partir de la promulgación de la ley de notariado en 1998, los notarios han asumido la responsabilidad de registrar los intereses garantizados en el Registro Nacional. Debe notarse que en contraste con el método de escanear ópticamente los documentos de hipotecas de bienes inmuebles para preservarlos, se utiliza el método de microfichas de registros prendarios, más lento y difícil para localizar los documentos.

El alcance limitado del Registro Nacional como proveedor de los intereses garantizados en garantías reales inmobiliarias personales se evidencia en su volumen diario. Pese al hecho que todos los intereses garantizados en Costa Rica que afectan a terceros se deben registrar en el Registro Nacional, el volumen diario de registros no excede los 1,000. Los notarios entrevistados así como el personal del Registro expresaron que este es un número excesivamente bajo para una población que excede los 4, 000,000 —muchos de los cuales, aunque no comerciantes, participan en transacciones garantizadas, especialmente las que involucran vehículos automotores. Los procedimientos altamente formalísticos y engorrosos resultan en una notificación retrasada a los acreedores y compradores de buena fe. Una fuente concedora del proceso de registro estimó que por lo menos un 50 por ciento de las escrituras registradas son devueltas a los notarios para su corrección y re escrituración.

Por otra parte, esta fuente reconoció varios casos de actos ilícitos y corrupción por parte de los registradores. En el último año nada menos, se despidió a un total 27 registradores por conducta venal. Al preguntar sobre los seguros contra la conducta ilegal en el ejercicio de la profesión, la respuesta no fue tan clara. Aparentemente, existe una póliza de amplia cobertura comprada al INS, que es la compañía de seguros del gobierno de Costa Rica. La compra de este seguro es obligatoria por ley desde 1998, pero la cobertura exacta de esta póliza no ha sido aclarada a pesar de los casos repetidos de conducta ilegal de los registradores.

Varias partes concedoras sugirieron la conversión hacia un tipo de archivo altamente automatizado, no evaluativo, en un Registro de Comercio Centro Americano organizado por nombre de deudores. Este registro absorbería la mayor parte de la información del presente registro de asociaciones empresariales y la combinaría con la información sobre garantías reales mobiliarias identificadas por un número de serie. Los datos en ese registro se pondrían a disposición de los prestamistas actuales o potenciales o compradores de buena fe de las garantías reales mobiliarias en cualquier parte, mediante la comunicación de computadora a computadora. El Registro Nacional de Costa Rica ha prometido su apoyo a este proceso.

En resumen, el Registro Nacional no esta equipado para manejar el registro de transacciones garantizadas contemporáneas de manera ágil, económica, y confiable. Las leyes de Costa Rica no contemplan la existencia de un registro centralizado para garantías reales mobiliarias o un registro de deudores. Un sistema moderno para préstamos garantizados requiere este tipo de indexación de deudores, que permita a las partes interesadas buscar en el registro para determinar la existencia de gravámenes en la propiedad de un deudor en particular utilizando el nombre del deudor. Varias características importantes del sistema de financiamiento garantizado no pueden funcionar apropiadamente si el índice del registro se basa en las reglas de propiedad raíz que requieran descripciones de la garantía real mobiliaria en lugar de los nombres de los deudores. Los intereses garantizados tales como bienes futuros, inventario y cuentas funcionan únicamente con un sistema que permite las descripciones generales de las garantías reales mobiliarias, y no la identificación detallada de los bienes. En consecuencia un sistema de registro moderno no puede

funcionar con base en un criterio de garantías reales mobiliarias; sino más bien puede funcionar únicamente cuando se utilizan los nombres de los deudores como criterio para la búsqueda en el registro.<sup>14</sup>

Finalmente, las leyes sustantivas y de registro de Costa Rica no están diseñadas para acomodar leyes comerciales modernas, ágiles y voluminosas, comunes y necesarias para las economías en desarrollo y una mayor inversión extranjera. Un registro electrónico moderno debería acomodar la presentación no solo en persona sino que por medio de otras formas de transmisión electrónica (Ej. Correo, fax, modem, courier, e intercambio de datos electrónicos (IDE) ). Idealmente, las reformas al registro (y sobre todo, las reformas legales para acomodar un sistema electrónico) se debieran basar en los lineamientos establecidos en la ley Modelo de UNCITRAL sobre Comercio Electrónico, la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Firmas Electrónicas, y las Reglas Uniformes Interamericanas sobre Documentos Electrónicos y Firmas, (IAREDS, por sus siglas en inglés), que permiten la presentación por “cualquier otro método accesible para su consulta posterior y que pueda ser producida en una forma tangible reconocida por la ley o la costumbre”. Además, la modernización del registro debería conducir eventualmente a una red integrada de registros centroamericanos.

## 2. Tribunales

Dadas las ineficiencias de la ley sustantiva y de procedimiento de prendas, no es de sorprenderse que los tribunales costarricenses no han sido capaces de aclarar las preguntas básicas sobre la ley aplicable y más bien han agregado una mayor incertidumbre. Por ejemplo, en el dictamen de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de 1992, el tribunal estipuló que si la prenda incluye una empresa agraria únicamente los tribunales agrarios tienen competencia para decidir acerca de la prenda en cuestión.<sup>15</sup> Este dictamen (y los demás listados por la Corte Suprema que los respaldan) conduce a reglas para prendas agrarias y no agrarias en las garantías reales mobiliarias, posiblemente concurrentes pero no siempre convergentes. Estas reglas en conflicto se aplicarían a prendas que en algún momento fueron agrarias y subsiguientemente entraron al flujo de comercio no agrícola. De conformidad con esto, un interés garantizado en, por ejemplo, la producción de leche que con el tiempo es embotellada para su venta al por mayor y distribución al por menor, estaría sujeta a reglas de prioridad y de perfección del juez, diferentes y posiblemente contrarias, una vez se convierten en el inventario del distribuidor mayorista o minorista de leche. Por lo tanto, un prestamista de éste último no tendría manera de saber si el distribuidor minorista está regido por la ley creada por el tribunal agrario o por el derecho común de los tribunales civiles o comerciales ordinarios.

La multiplicidad de fuentes legales tanto sustantivas como de procedimiento ha permitido a los litigantes repetidamente levantar una controversia respecto a una jurisdicción y competencia inapropiada. En varias sentencias de la Corte Suprema de Costa Rica que se refieren a la incongruencia con el artículo 678 del Código Procesal Civil y otras disposiciones de la ley de procedimientos encontradas en otras fuentes. El Artículo 678 estipula que la jurisdicción del

<sup>14</sup> Ver, Kozolchik y Wilson, La Ley Modelo de Transacciones Garantizadas de la OEA, *supra* nota 7, en 48-49.

<sup>15</sup> Ver Resolución 002-C-92.AGR, (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Enero. 8, 1992), en la base de datos NLCIFT y NLCIFT Estudio Preliminar en la Ley de Sentencia de Costa Rica Respecto a Prendas, en NLCIFT, 2004, en p.1. (el estudio preliminar “NLCIFT”).

tribunal competente es la del domicilio del deudor, el lugar donde se encuentra la propiedad o en el domicilio del acreedor. Sin embargo, la corte omitió aclarar si las disposiciones sobre competencia arriba mencionadas se debieran interpretar en secuencia o intercambiamente.<sup>16</sup> Muchas apelaciones examinadas fueron producto de las incertidumbres arriba mencionadas.

Al combinarse con la tendencia de principios de los 90 de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica de depender del formalismo de procedimientos excesivo, el resultado, desde la perspectiva de la certeza de la ley de prendas era bastante inquietante. Consideren por ejemplo, la sentencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia<sup>17</sup> en 1991 concerniente al requisito de autenticación de la firma de un deudor garantizado por un notario. Esta sentencia rechazó la presentación de un certificado de prenda que de otra manera llenaría los requisitos, debido a que únicamente presentaba la auténtica del abogado quien no estipuló si además era notario, aun cuando en Costa Rica los abogados se convierten en notarios con solo llenar algunas formalidades pre funcionales. *Mutatis mutandis*, el mismo tribunal autorizó el fallo que estipulaba la ejecución de la hipoteca de una prenda independientemente de cuan precedera sea la garantía o cuan rápidamente baje en valor, se suspendió hasta la conclusión del ocurso contra su presentación. En su fallo número 784 fechado el 23 de Julio del 2003, la Corte Suprema estipuló que aun cuando el deudor asegurado hubiese renunciado a los trámites de un ejecutivo prendario, la presentación del ocurso, constituye una excepción a dicha renuncia. En consecuencia se suspendió el ejecutivo prendario hasta la determinación final de la apelación.

El sistema judicial de Costa Rica no es confiable y no esta preparado para tratar con conceptos modernos de transacciones garantizadas. El derecho común de Costa Rica no ha ayudado a mitigar las insuficiencias de las leyes sustantivas y de procedimientos sobre préstamos garantizados. La modernización de las leyes de transacciones garantizadas y la promulgación de reglas que rigen un registro de garantías reales mobiliarias en Costa Rica debe ir de la mano de la capacitación de jueces, la modernización del sistema de tribunales, y la implementación de nuevos procedimientos para cobrar deudas y decomisar y vender las garantías reales mobiliarias de una manera eficiente y ágil. Por la ausencia de leyes modernas de transacciones garantizadas, la creación de un registro de garantías reales mobiliarias, y la implementación de procedimientos ágiles, los prestamistas continuaran cobrando tasas altas de interés para cubrir los altos riesgos en sus préstamos.

#### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

Las asociaciones empresariales e industriales, así como las ONGs, cada día se están concientizando más acerca de la importancia de otorgar créditos comerciales a tasas de interés razonables a las empresas pequeñas y medianas de Costa Rica y Centro América. Representantes de la Cámara de la Industria, los bancos y ONGs de desarrollo económico de Costa Rica reconocieron la seriedad y urgencia del problema y la necesidad de una ley regional modernizada debido al tamaño pequeño de cada uno de los mercados de los países individuales. Además, todos se comprometieron a participar en el proceso de adopción de la Ley Modelo de la OEA

---

<sup>16</sup> Ver No. 61 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Abril. 21, 1995) en la base de datos de NLCIFT y el estudio preliminar NLCIFT, en pag.2.

<sup>17</sup> Ver Resolución 91-116, (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Dic. 20, 1991), en la base de datos de; NLCIFT y Estudio Preliminar del NLCIFT, en pag.3.

sobre transacciones garantizadas para Centro América. Los líderes del comercio, Magistrados de la Corte Suprema, y altos funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior expresaron su apoyo a esta iniciativa.

## **E. DINÁMICA SOCIAL**

Pese a las insuficiencias de la ley sustantiva y de procedimientos de Costa Rica y de su jurisprudencia, el futuro de los préstamos garantizados es muy prometedor como resultado del surgimiento de instituciones de derecho consuetudinario tales como de procedimientos extrajudiciales de ejecutivo prendario para las prendas de bancos comerciales (ejecutivos prendarios por corredores jurados, y no por los tribunales). Además, los miembros clave de los sectores tanto público como privado han llegado a la realización generalizada que la ley de préstamos garantizados se debe modernizar tan pronto como sea posible en Costa Rica y Centro América. Las políticas de los reguladores clave, tales como la Superintendencia de Bancos, que requiere una proporción de adecuación del capital del 10-por ciento en relación con los activos (mayormente préstamos), puede conducir únicamente a un mayor énfasis sobre garantías reales mobiliarias de alta calidad (líquidos), lo que significa que las garantías reales y mobiliarias están dotadas con una notificación efectiva y actualizada a otros acreedores garantizados y compradores de buena fe a través de un Registro Comercial electrónico y susceptibles a convertirse en efectivo de manera rápida y a costo razonable

## **F. RECOMENDACIONES**

- ♦ Las insuficiencias en las leyes sustantivas o de procedimiento de Costa Rica no han sido remediadas por el registro de Costa Rica ni por el derecho consuetudinario. En consecuencia, la realización rápida y costo efectivo de los intereses garantizados de Costa Rica sigue siendo una meta no alcanzada hasta que se lleve a cabo la modernización de la ley sustantiva de procedimientos y de registro no solo en Costa Rica sino también en toda la región.
- ♦ Pese a las insuficiencias en la ley sustantiva y de procedimientos de Costa Rica y de su jurisprudencia, el futuro de los préstamos garantizados en Costa Rica es muy prometedor como resultado del surgimiento de instituciones de ley consuetudinaria tales como los procedimientos extrajudiciales de ejecutivo prendario para las prendas de bancos comerciales (ejecutivos prendarios por corredores jurados, y no por los tribunales). Además, los miembros clave de los sectores tanto público como privado han llegado a la realización generalizada que la ley de préstamos garantizados se debe modernizar tan pronto como sea posible en Costa Rica y Centro América. Las políticas de los reguladores clave, tales como la Superintendencia de Bancos, que requiere una proporción de adecuación del capital del 10-por ciento en relación con los activos (mayormente préstamos), puede conducir únicamente a un mayor énfasis en garantías reales mobiliarias de alta calidad (líquidos), lo que significa que las garantías reales y mobiliarias están dotadas con una notificación efectiva y actualizada a otros acreedores garantizados y compradores de buena fe a través de un Registro Comercial electrónico y susceptible a convertirse en efectivo de manera rápida y a costo razonable

- ♦ Debido a que Costa Rica tiene uno de los sistemas de registro más modernos de Centro América y de toda América y una de las judicaturas más respetadas de la región, los donantes deberían trabajar con representantes del sector público y privado de Centro América para crear una entidad permanente cuya sede estaría ubicada en una de las naciones centroamericanas y la cual estaría encargada de implementar la adopción de la Ley Modelo de la OEA sobre Transacciones Garantizadas en la región, incluyendo un Registro de Comercio electrónico regional y de buscar el mejor método para desarrollar y promulgar leyes comerciales modernizadas y unificadas para la región
- ♦ Debería proveerse capacitación a los funcionarios judiciales y administrativos a fin de facilitar la implementación de las leyes y sistemas modernizados. La modernización de las leyes de transacciones garantizadas y la promulgación de reglas que rijan un registro de garantías reales mobiliarias en Costa Rica debe ir de la mano de la capacitación de jueces, la modernización del sistema de tribunales, y la implementación de nuevos procedimientos para cobrar deudas y decomisar y vender las garantías reales mobiliarias de una manera eficiente y ágil.

---

## **VII. RESOLUCION DE CONTROVERSIAS COMERCIALES**

### **A. INTRODUCCION**

La facilitación de la inversión extranjera y del comercio exterior como local, requiere que sus participantes confíen que toda controversia se pueda solucionar de manera justa y eficiente sin costos exorbitantes. La situación en Costa Rica, medida contra esta norma, no es ni muy buena, ni muy mala. Por una parte, el nivel de corrupción en los tribunales parece ser menor que en los demás países del área. Por otra parte las demoras en los tribunales son muy largas. Una visión completa de las posibilidades de resolver controversias comerciales incluye sin embargo, la disponibilidad de mecanismos RAC tales como el arbitraje y la mediación, los cuales están en una etapa más avanzada en Costa Rica comparado con los demás países de área.

### **B. MARCO JURÍDICO**

La Constitución de Costa Rica establece un sistema de separación de poderes, en la cual la Corte Suprema de la nación aparece como una institución fuerte y respetada. Sin embargo, las largas demoras judiciales así como la corrupción a niveles bajos han socavado la capacidad del Poder Judicial para funcionar efectivamente.

Costa Rica posee un sistema jurídico civil derivado del Derecho Romano, específicamente del Derecho Español, con influencia del Código Francés. En Centro y Sur América, el orden legal esta a menudo marcado por reglas formales y rígidas que resultan inaplicables en la realidad—o sea, que con frecuencia, la práctica no corresponde a la ley formal. En este aspecto parece que Costa Rica esta mejor que sus vecinos. Sin embargo, en la medida en que los tribunales no funcionen bien, se puede esperar que la ley formal sea menos efectiva para regir la práctica real.

El sistema de tribunales de Costa Rica esta jerarquizado. Los casos vienen de los tribunales de primera instancia o casación, con base en los distritos judiciales; luego pasa a los tribunales de apelación dependiendo del asunto y el monto en controversia; y finalmente llegan a la Corte Suprema. Las reglas administrativas para el poder judicial están establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La jurisdicción y competencia están establecidas por ley. La jurisdicción de la Corte Suprema es imperativa, siempre que la parte apelante satisfaga los requerimientos de ley. Además, la sala de lo constitucional de la Corte Suprema posee jurisdicción original, lo que permite al demandante presentar sus objeciones directamente en esa sala de la Corte Suprema. Como resultado, y de acuerdo al testimonio de los entrevistados versados en esta situación, la Sala de lo Constitucional tiene actualmente 12,000 casos pendientes.

La ley estipula una jurisdicción especial para los tribunales de quiebra, los tribunales tributarios y otros similares. La ley también estipula la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ejemplo, el Tribunal Registral y el Tribunal Fiscal Aduanero encargados de examinar las leyes del Registro Nacional.

La RAC esta reconocida y regida por la Ley de Resolución Alternativa de Controversias y Promoción de la Paz Social, No7727. Costa Rica es signatario de la Convención de Nueva York sobre el Reconocimiento y Aplicación de Laudos de Arbitrajes Extranjeros.

Además de la Constitución, aparentemente no existen otras leyes importantes de Costa Rica en el idioma inglés. Por una parte, los extranjeros necesariamente deberán contratar abogados y otros intermediarios costarricenses. Por otra parte, los inversionistas extranjeros requerirán que sus propios abogados puedan leer las leyes y regulaciones aplicables a fin de determinar si desean continuar con el deseo de comerciar o invertir en Costa Rica.

### C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

El Poder Judicial del gobierno de Costa Rica esta dirigido por la Corte Suprema de Justicia. Este poder también incluye los tribunales de apelación y de primera instancia. La Corte Suprema consiste de 22 jueces, con grupo de personas adicionales que pueden trabajar en una base ad hoc. La Corte se divide en cuatro salas. Las primeras tres están conformadas por cinco jueces, y la cuarta por siete. **La Sala Primera** tiene jurisdicción sobre todo asunto civil y administrativo. **La Sala Segunda** tiene jurisdicción sobre apelaciones y asuntos civiles, incluyendo la ley de la familia, la ley de la propiedad y la ley laboral. **La Sala Tercera** únicamente conoce las apelaciones penales. **La Sala Cuarta** que fue agregada en 1989, tiene jurisdicción exclusiva sobre cualquier otro asunto constitucional.

La judicatura costarricense es diferente en por lo menos dos aspectos. Primero, incluye a la Policía Judicial y al Ministerio Público (la Fiscalía). La Policía Judicial esta separada de la policía regular, y asiste a la Fiscalía. La inclusión de las funciones fiscalizadoras dentro de la judicatura entra en conflicto con el entendimiento tradicional de la separación de poderes que considera que la función fiscalizadora es parte del poder ejecutivo.

Segundo, el Poder Judicial se distingue en que por lo menos un seis por ciento del presupuesto total de la nación le esta garantizado. Esta cifra cubre no solamente al Poder Judicial en su totalidad, incluyendo los tribunales, sino que también a la Policía Judicial, el Ministerio Público y a los Defensores Públicos. Pese a que este financiamiento garantizado pareciera ofrecer un nivel de independencia al Poder Judicial, el monto podría no ser adecuado debido a la inclusión de otras instituciones. Se dice que los salarios de los jueces son adecuados, no así el de los empleados de niveles más bajos, lo que en parte puede contribuir a la corrupción en los niveles bajos del Poder Judicial.

Existe un conjunto de tribunales administrativos dentro del Poder Ejecutivo que están inadecuadamente financiados. Las partes se ven obligadas a agotar todos los recursos administrativos antes de apelar a una corte. Sin embargo, en los asuntos relacionados con el consumidor, el demandante tiene la alternativa de presentar el caso inicialmente ante la corte. A diferencia de las cortes, los tribunales administrativos no imponen los honorarios de abogados sobre la parte perdedora.

Todas las partes citaron las demoras como el peor problema del sistema judicial. Existen aproximadamente dos millones de casos pendientes, con 1 millón presentados por año 1. De conformidad con los entrevistados, los casos ordinarios pueden tomar entre seis a diez años para

su resolución. Las cortes carecen de personal suficiente y bien pagado para manejar el cúmulo de casos.

Así mismo, el proceso de aplicación de una sentencia es también lento. El proceso puede tomar dos años, si se realiza bajo el Código Procesal Civil. Parece que la calidad de la aplicación ha bajado en años recientes, y que es menos eficiente que antes.

Aun cuando recursos adicionales siempre resultan deseables, las demoras se pueden aliviar en la Corte Suprema de Justicia otorgándole discreción para conocer casos en oposición a su jurisdicción obligatoria actual. Ciertamente, parece que la Corte Suprema ha, por necesidad desarrollado métodos para proporcionarle únicamente un examen rápido a ciertos casos. Sin embargo, con el examen discrecional, la mayor parte de los casos serían denegados con relativa rapidez y sin explicación.

Gran parte de la demora ocurre al inicio durante la diligencia de emplazamiento que puede tomar dos años. En San José, frecuentemente no se utilizan los números en las calles, aun cuando existen, lo que constituye un problema cuando se busca una dirección para fines de emplazamiento. Por el contrario, las direcciones se dan con base a puntos referenciales y distancias de un lugar a otro. Adicionalmente, la diligencia de emplazamiento fuera del distrito sede del Tribunal de Primera Instancia es cuando menos problemático. Se dice que la policía de otro distrito no esta interesada en ejecutar las diligencias de emplazamiento de una corte de un distrito diferente. Los abogados aparentemente han construido una red con la policía para garantizarse que desempeñarán un trabajo que según ellos es adicional. La situación sugiere que parte de la red de los abogados incluye el pago a la policía por realizar las diligencias de emplazamiento. Este retraso y corrupción se podría eliminar mediante una ley que permita el emplazamiento por parte de compañías privadas.

Al igual que en muchos sistemas judiciales, la conducta de los abogados causa ciertas demoras. En Costa Rica hay un exceso de litigios lo cual se atribuye en parte al alto número de abogados en proporción a la población. Los abogados reconocieron el problema común causado por algunos abogados que prolongan un caso tanto como sea posible. Los abogados costarricenses que cobran por hora, similar a los abogados en otros lugares, no están incentivados a favor de un sistema judicial eficiente.

Dada la falta de una reforma legislativa para ayudar a las cortes, el uso de la RAC ofrece una solución parcial a la situación de retraso. La RAC esta sub utilizada a pesar de estar estipulada en la ley. Las cortes mismas requieren que las partes participen en un proceso de conciliación conducido por un juez. Sin embargo, las cortes no estimulan la RAC privada. La sabiduría convencional dentro del sistema judicial es que las personas prefieren que las cortes resuelvan las controversias, a pesar de la demora.

La actitud de los abogados respecto a la RAC varía. Algunos la utilizan considerablemente, mientras que otros se resisten a esta práctica. Sin embargo, la RAC se esta utilizando cada vez más para resolver controversias. A medida que los clientes corporativos realicen los ahorros en tiempo y dinero provisto por este método, tanto ellos como sus abogados y asociaciones empresariales promoverán el uso de la RAC.

Los laudos arbitrales se ratifican en las cortes rutinariamente. Un ejemplo raro de la denegación de una corte para aplicar un laudo con base en la no inclusión de todos los elementos de una sentencia de la corte ilustra el problema de competencia entre algunos jueces. Los jueces son servidores públicos que como norma general no han practicado el derecho. Aun cuando sus salarios se consideran buenos en comparación con la norma de salarios de los servidores públicos, son bajos comparados con los ingresos de los abogados. Dado el formalismo de su preparación y la falta de práctica, algunos jueces podrían no tener los antecedentes adecuados para satisfacer las necesidades de una sociedad en pleno desarrollo comercial.

#### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

En Costa Rica operan muchas facultades de derecho, incluyendo algunas descritas por los profesionales del derecho durante las entrevistas de evaluación como “fabricantes de diplomas”. Existe un total de 80 universidades y la mayoría tiene una facultad de derecho. El número de abogados ha estado ascendiendo rápidamente. Por ejemplo, de acuerdo con la información compilada durante la evaluación, en los últimos 15 años el número de abogados en esta nación de 4 millones de habitantes ha ascendido de 5,000 hasta aproximadamente 14,000 y 18,000. Esta cifra constituye un número alto per capita, incluso bajo los estándares de Norte América. Sin embargo, muchos abogados no ejercen el derecho o trabajan en el sector público. Como resultado, de acuerdo con los entrevistados, una mejor manera para estimar el número de abogados en el ejercicio privado puede ser contando el número de notarios, el cual actualmente se aproxima a los 9,000 individuos. A diferencia de otros países latinoamericanos, la profesión de abogado y notario no está separada. En Costa Rica, la mayor parte de abogados en el ejercicio privado son también notarios.

Los abogados no tienen que pasar un examen de abogacía. En Costa Rica resulta suficiente graduarse de una facultad de derecho, la cual no esta sujeta a ningún estándar. Por lo tanto, casi no existe un control de calidad para los abogados. Incluso para los abogados que han recibido una educación sólida en derecho básico, los recursos son insuficientes para una educación en derecho continuada necesaria para respaldar las reformas legales.

Otro problema importante que resulta en demoras es el monopolio de los seguros estatales. Como monopolio, provee seguros para los demandantes y demandados en un accidente automovilístico. Aparentemente, la compañía de seguros estatal insiste que todos los casos sean apelados. Las ineficiencias sistémicas causadas por este monopolio únicamente sirven para incrementar los costos administrativos. El estado debería evaluar la factibilidad de utilizar la negociación y otras formas de RAC. Un cambio tal tendría el beneficio agregado de aliviar la congestión en las cortes.

En años recientes, algunas empresas y otras asociaciones han estado promoviendo la RAC. La Cámara de Comercio de Costa Rica y la Cámara Americana tienen centros para la resolución de controversias. Las asociaciones de profesionales operan centros especializados para los bienes inmuebles, arquitectura, construcción y trabajo. Ya sea por accidente o a propósito, esta especialización refleja un enfoque mas desarrollado hacia el arbitraje. Este tipo de RAC específica para cada profesión resulta estimulante, aún cuando el número de casos manejado actualmente es insignificante. El uso incrementado de la RAC requiere de mayor promoción acerca del proceso y su disponibilidad. Además, la ley que restringe la función de arbitrador

únicamente a abogados costarricenses presenta barreras para el uso de la RAC en transacciones transfronterizas.

La comunidad empresarial es un factor positivo en el fomento de la RAC. La proliferación de las facultades de derecho y la resultante disolución de la calidad entre una parte de los abogados es un factor negativo.

## **E. DINÁMICA SOCIAL**

La Asamblea Legislativa no ha sido receptiva a los intentos de la Corte Suprema por promulgar las reformas.

Algunas reformas se han realizado bajo la insistencia de agencias donantes externas entre las que se destacan, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. USAID influyó notablemente en la promulgación de la ley de RAC.

La perspectiva de reforma se ve afectada por la dinámica de un conflicto político entre la Corte Suprema y la Asamblea Legislativa. Los conflictos constituyen un problema para el presupuesto y el tema de la elegibilidad de los ex presidentes para ser reelegidos. La Constitución requiere la aprobación del presupuesto por parte de la Corte Suprema de Justicia, lo cual es una fuente continua de fricción. La prohibición de la Constitución sobre la reelección del presidente ha sido también fuente de conflicto. Dos veces se le ha solicitado a la corte que decida si esa prohibición aplica únicamente a la reelección inmediata. Después de decidir inicialmente que la prohibición aplicaba en general, se cambió la composición de la Corte y un nuevo fallo de la Corte llegó al resultado opuesto. En consecuencia, los ex presidentes que han estado fuera de funciones, ahora pueden ser reelectos. Claramente, el resultado político de estos choques ha afectado la voluntad de algunos miembros de la Asamblea Legislativa para cooperar con la Corte Suprema de Justicia en sus esfuerzos de reforma.

La Reforma al Código de Comercio y a la ley de resolución de controversias, esta inherentemente vinculada a los esfuerzos contra la corrupción. Aún cuando comparado con sus vecinos, Costa Rica goza de una mejor reputación en lo que concierne a la corrupción, el problema subyacente para la resolución de controversias comerciales es una cultura que parece presumir la mala fe en los tratos comerciales. El sistema utiliza los juicios de fraude penal en los contextos comerciales, como los que involucran la prenda de las garantías reales mobiliarias. Dichos procesos no serían necesarios con la reforma del Código de Comercio de la manera sugerida en las secciones que tratan sobre el mejoramiento de las transacciones garantizadas.

La corrupción dentro del sistema judicial existe, pero resulta difícil afirmar hasta que punto. Algunos ciudadanos sugieren que las demoras en el sistema son el resultado de la corrupción. Similarmente a lo que ocurre con las diligencias de emplazamiento, parte de las demoras se podrían atribuir a la corrupción o a ineficiencias inherentes. La Corte Suprema de justicia ha reconocido que existe corrupción en los niveles más bajos; por ejemplo, algunos auxiliares del juzgado aceptan propinas para agilizar los casos. Aun cuando en el pasado la asignación de casos a los jueces constituía una fuente de corrupción, el Poder Judicial utiliza actualmente la computadora para asignar los casos de manera aleatoria.

La evidencia anecdótica sugiere que la corrupción se extiende más allá del tipo caracterizado como “propinas” para desempeñar el trabajo. Una víctima de hurto de vehículo describió una experiencia que involucraba a la policía ordinaria y a la Policía Judicial. Luego de haber escrito un informe de emergencia acerca del hurto del vehículo, la víctima recibió numerosas llamadas de personas que decían estar en la cárcel, quienes ofrecían “revender” el carro a su dueño. Después que la víctima hubo cambiado todos sus números telefónicos, verificó con la Policía Judicial (la cual, según se explicó anteriormente, forma parte del Poder Judicial) para determinar si el carro había sido localizado. Dio el número de teléfono del celular nuevo de su esposa (entregado el día antes) el cual no se lo había dado a nadie más. Poco después de su llamada, recibió una llamada del teléfono celular de su esposa con otra oferta de revenderle el carro. Claramente, este último intento y muy probablemente los intentos anteriores por timar a la víctima, únicamente pudieron haber ocurrido con la cooperación de los individuos empleados por las instituciones del estado. El número de llamadas recibidas sugieren que esta es una práctica generalizada.

El sistema judicial en Costa Rica está fracturado, según lo que refleja su actual pesada carga de casos. No puede manejar los litigios presentes, y ya no digamos el aumento de casos que vendrán como consecuencia del Tratado de Libre Comercio (CAFTA). Actualmente, el Gobierno no está en capacidad o no tiene la voluntad de proveer suficientes fondos para eliminar las demoras y corrupción en el sistema. Por lo tanto, aparentemente la única opción viable es el uso incrementado de la RAC.

## **F. RECOMENDACIONES**

Aun cuando lo que se requiere es una reforma concomitantemente a un mayor financiamiento del sistema judicial, esta recomendación tan amplia probablemente no será implementada. Bajo las circunstancias actuales, las siguientes recomendaciones resultan más factibles:

- ♦ Se debería dar prioridad a la capacitación de empresarios y abogados acerca de las ventajas que ofrece la Resolución Alternativa de Controversias.
- ♦ Se debería prestar consideración a la reforma de la ley de RAC a manera de permitir que abogados de otra nacionalidad además de la costarricense puedan actuar como arbitadores, con lo que los inversionistas extranjeros se sentirían más cómodos.
- ♦ Debería establecerse un fondo para la traducción al inglés de las leyes costarricenses que afecten el comercio, a fin de asistir a los abogados y empresas extranjeras (especialmente la pequeña y mediana empresa y a sus abogados) que podrían estar considerando explorar las oportunidades de negocio en Costa Rica, si pudieran comprender más fácilmente el entorno legal.
- ♦ Se debería crear una asociación de abogados que establezca las normas de ética, así como los medios para aplicarlas a los abogados. Además, se deben estipular normas claras en cuanto a la formación de los abogados, tales como el requisito de pasar el examen de abogacía, y la creación de un sistema continuado de educación en derecho.
- ♦ Se deben reformar y regular mejor las diligencias de emplazamiento que actualmente pueden estar demorando el inicio de los procesos judiciales hasta por dos años,

particularmente en los casos de diligencias de emplazamiento fuera del distrito original del juicio.

## VIII. QUIEBRA

### A. INTRODUCCION

Los sistemas de insolvencia constituyen un elemento importante para la estabilidad financiera. Un sistema de insolvencia efectivo facilita la rehabilitación de las empresas y provee un mecanismo eficiente para la liquidación de aquellas empresas que no se pueden rehabilitar. La reforma del marco jurídico para casos de insolvencia ha cobrado importancia entre los programas económicos de los donantes internacionales en muchos países, debido al impacto que tal reforma pudiera tener sobre el sistema económico y financiero del país.

A falta de leyes de insolvencia adecuadas, los acreedores individuales pueden competir para ser los primeros en decomisar las garantías reales mobiliarias u obtener una sentencia contra un deudor en mora. Es del interés colectivo de los acreedores que se realice la reorganización o liquidación de un deudor de forma ordenada.<sup>18</sup> En el mes de abril del 2001, el Banco Mundial emitió un informe titulado, “Principios y Lineamientos para la Insolvencia Efectiva y Sistemas de Derechos de los Acreedores.”<sup>19</sup> Aunque los principios de insolvencia se enfocan principalmente en la quiebra corporativa, algunos de los conceptos identificados son de utilidad también cuando se desarrollan principios y reglamentos para la quiebra de deudores no corporativos y de capital mezclado, (Ej. bancos y entidades descentralizadas)

El informe del Banco Mundial sugiere que una economía moderna requiere la aplicación predecible, transparente y asequible de reclamos de créditos garantizados y no garantizados mediante mecanismos eficientes dentro y fuera del sistema de quiebra. Estos sistemas se deben diseñar para que funcionen armoniosamente.<sup>20</sup> El informe del Banco Mundial estipula que un sistema de quiebra efectivo debería (a) estar integrado a los sistemas jurídicos y comerciales más amplios del país: a menudo la reforma al sistema de quiebra no resulta efectiva sin la reforma paralela a otras leyes comerciales;<sup>21</sup> (b) maximizar el valor de los activos de la compañía permitiéndole que se reorganice; (c) lograr un equilibrio cuidadoso entre liquidación y reorganización; (d) permitir igual tratamiento a los acreedores en situación similar, ya sean extranjeros o nacionales; (e) estipular los procedimientos para la resolución de casos de quiebra de manera oportuna, eficiente e imparcial; (f) prevenir el desmembramiento prematuro de los activos de un deudor por parte de los acreedores individuales; (g) proveer un procedimiento transparente con incentivos para la recolección y entrega de información; (h) reconocer los derechos de los acreedores existentes y respetar la prioridad de los reclamos mediante un proceso predecible y previamente establecido; e (i) establecer un marco para quiebras transfronterizas, incluyendo el reconocimiento de los procesos y juicios extranjeros y la cooperación y asistencia entre los tribunales de varias jurisdicciones.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Ver, Grupo de 22: Informe del Grupo de Trabajo sobre Crisis Financieras Internacionales, Octubre de 1998, en 15 (El Informe del “G-22”). Disponible en <http://www.imf.org/external/np/g22/ifcrep.pdf>.

<sup>19</sup> El Banco Mundial: Principios y Lineamientos para la Insolvencia Efectiva y Sistemas de Derechos de los Acreedores, Abril del 2001 (Informe del “Banco Mundial”), disponible en <http://www.worldbank.org/gild>.

<sup>20</sup> *Id.*, en 3.

<sup>21</sup> Informe G-22, *supra* nota 18, en 15.

<sup>22</sup> Informe del Banco Mundial, *supra* nota 19, en 4, e Informe G-22, *supra* nota 18, en 16 y 44 (Anexo A).

El marco jurídico para quiebras de Costa Rica no satisface estos principios. Las leyes mercantiles de Costa Rica no proveen un marco para métodos eficientes, transparentes y confiables para la recuperación de la deuda, incluyendo el decomiso y venta de activos inmobiliarios y mobiliarios. Similar al caso de la mayor parte de naciones centroamericanas, las regulaciones de quiebra de Costa Rica se enfocan en la liquidación de las empresas y no en su reorganización. No estipulan el trato igualitario entre acreedores, en detrimento de los acreedores ubicados en jurisdicciones fuera del territorio nacional. Además la ley de Costa Rica no provee directamente el tipo de procedimiento de “rehabilitación” o “solución” encontrados en el Capítulo 11 del Código de Quiebra de los Estados Unidos. Por lo tanto, Costa Rica está pasando por alto una oportunidad importante para que algunas compañías retornen nuevamente a una condición viable e incluso rentable. Esta situación podría mejorarse fortaleciendo el marco jurídico actual, incluyendo una mejor reconciliación de la ley de quiebra con otras leyes mercantiles, y mayor capacitación de los jueces, abogados, y demás profesionales acerca de los aspectos teóricos y administrativos de un régimen de quiebra sólido.

En general, la ausencia virtual de un sistema de quiebra en Costa Rica representa una oportunidad fallida de un significado potencialmente enorme, ya que una economía de mercado sana es aquella que estimula la empresa y la toma de riesgos razonables. Si los acreedores saben que sus inversiones están protegidas cuando una empresa en deuda está vacilante o falla, y que tendrán la oportunidad de buscar y recibir cuando menos el pago parcial sobre la deuda de la empresa, estarán más dispuestos a prestar dinero o a proporcionar bienes bajo crédito. La meta fundamental de la ley de quiebra comercial consiste en permitir la disolución justa y eficiente de una empresa que ha dejado de ser viable, y concederle la oportunidad a la empresa de volver a ser viable, para extender, reducir o eliminar la deuda y protegerse contra la persecución de los acreedores. Esta meta no se puede lograr en Costa Rica con las Leyes de Quiebra actuales.

## **B. MARCO JURÍDICO**

Similar a lo que ocurre en otros países con leyes civiles, y particularmente en Latinoamérica, la ley de quiebra de Costa Rica se aplica únicamente a los comerciantes. Las personas que no se dedican al comercio están sujetas a reglamentos separados que no siempre son consistentes con las leyes aplicables a los comerciantes.<sup>23</sup> Costa Rica regula la quiebra comercial principalmente en los artículos 851–967 del Código de Comercio de 1964, y la liquidación de las Instituciones financieras de conformidad con el Acuerdo de SUGEF 24-00<sup>24</sup>, Reglamento Para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas (de aquí en adelante denominada “SUGEF 24”).

### **1. Entidades Comerciales**

El deudor puede solicitar la declaración de quiebra, o uno o más de sus acreedores, a condición de que el acreedor pueda comprobar que una o más obligaciones están vencidas y pagaderas cuando, (a) el deudor está ocultándose o está ausente sin haber dejado a una persona responsable de sus asuntos, (b) el cierre injustificado de la empresa, (c) los activos totales del comerciante

<sup>23</sup> Ver arts. 884-982 del Código Civil.

<sup>24</sup> *Acuerdo SUGEF 24-00, Reglamento Para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas*. Actualizado Febrero 2004, aprobado por el Consejo Nacional de la Supervisión del Sistema Financiero en su sesión 197–2000 y publicado en el Diario Oficial número 6 del 9 de Enero, 2001.

han sido transferidos a favor de un acreedor, o (d) que existe evidencia que el comerciante esta conduciendo sus negocios de manera fraudulenta.

Los acreedores deben comprobar su condición como tal presentando evidencia de una obligación no pagada y vencida, un instrumento negociable o una escritura pública o notarial certificando la deuda no pagada, y evidencia que el deudor en quiebra es un comerciante, incluso si la obligación no es de naturaleza comercial. Sin embargo, la ley prohíbe que los acreedores garantizados soliciten la declaración de quiebra de un deudor a menos que puedan comprobar que los activos del deudor resultan insuficientes para garantizar el pago de la deuda no pagada.

De conformidad con el principio encontrado en otros países latinoamericanos, la ley de Costa Rica estipula que las declaraciones de quiebra efectuadas en el extranjero no son aplicables a Costa Rica. Este es un principio muy criticado por entidades tales como el Banco Mundial debido a la incertidumbre que crea entre los acreedores y accionistas extranjeros de la quiebra. Sin embargo, la declaración de quiebra de una compañía ubicada en el extranjero con sucursales o agencias en Costa Rica conducirá a la liquidación de los activos de la compañía en Costa Rica. En ambos casos, los activos ubicados en Costa Rica se utilizarán para pagar (a) acreedores domésticos y (b) todo acreedor extranjero.<sup>25</sup> Esta discriminación contra los acreedores extranjeros ha sido también fuertemente criticada por las entidades internacionales tales como el Banco Mundial. Por otra parte, si la sucursal o agencia de una entidad extranjera en Costa Rica se declara en quiebra, la corte costarricense ordenará primeramente el pago a todos los acreedores, tanto nacionales como extranjeros, domiciliados o residentes en Costa Rica. Si sobran fondos, la corte ordenará el pago a los acreedores extranjeros no domiciliados que suscribieron contratos con la sucursal o agencia. Si después de este pago todavía quedan fondos, esos fondos se remesarán a las oficinas centrales de la compañía.<sup>26</sup>

Los acreedores pueden proponer convenios de arreglo o “composición” con el deudor. Sin embargo, estos convenios deben ser aprobados por los tenedores de las tres cuartas partes del total de las deudas del deudor insolvente.<sup>27</sup> Los prestamistas garantizados no pueden votar en la reunión de acreedores para decidir sobre un acuerdo propuesto con el deudor, a menos que estén dispuestos a renunciar a sus intereses garantizados a favor de todos los acreedores.<sup>28</sup> De conformidad con el enfoque altamente judicial respecto a la quiebra, incluso de la variedad más informal, los acuerdos de “composición” propuestos quedan sujetos a la aprobación del juez.<sup>29</sup>

En general, Costa Rica carece de leyes de quiebra modernas. El marco jurídico del país respecto a las quiebras no satisface los principios bosquejados por el Banco Mundial. Las leyes de quiebra de Costa Rica no están orientadas hacia la reorganización de las compañías ni tampoco estipulan un trato equitativo para los acreedores. En resumen, las leyes de quiebra de Costa Rica, así como otras leyes comerciales (como la ley de garantías reales mobiliarias) no proveen un sistema que facilite los métodos eficientes, transparentes y confiables para recuperar la deuda.

<sup>25</sup> Artículo 980 del Código Civil y artículo 864, y sig., del Código de Comercio.

<sup>26</sup> Artículo 866 del Código de Comercio.

<sup>27</sup> Artículo 939 del Código de Comercio.

<sup>28</sup> Artículo 938 del Código de Comercio.

<sup>29</sup> Artículo 940 del Código de Comercio.

## 2. Entidades Financieras

Como es costumbre en el mundo financiero, las entidades financieras tales como bancos están sujetos bajo la ley de Costa Rica a sus propias disposiciones sobre quiebra. Específicamente, en Costa Rica, la Superintendencia General de Instituciones Financieras (SUGEF) ha emitido reglamentos (SUGEF 24), que rigen la liquidación de las entidades financieras. Estas disposiciones exigen la “intervención” por parte de SUGEF de la entidad financiera con problemas. A diferencia de otras jurisdicciones que permiten que la institución goce de discreción en el nombramiento de interventores, curadores o fideicomisarios, SUGEF nombra únicamente a su personal como custodios provisionales de la institución insolvente. Esto significa que el custodio posee poca discreción y casi nunca logra reorganizar y rehabilitar a la entidad insolvente. Al preguntar acerca del número de reorganizaciones bancarias exitosas bajo la supervisión de SUGEF en los últimos 5 años más o menos, una parte conocedora únicamente podía recordar una instancia de este tipo en más de diez intervenciones; las nueve instituciones restantes fueron liquidadas. El único banco reorganizado enfrentó nuevos problemas financieros y fue liquidado ultimadamente.

Se debe diferenciar tajantemente entre los bancos estatales, remanentes del monopolio de bancos estatales originales y los bancos comerciales. Los bancos estatales que todavía quedan gozan del privilegio de un seguro de depósitos asumido por el gobierno de Costa Rica, pero los bancos comerciales carecen de dicho seguro. Esto significa que en la mayor parte de los casos de quiebra bancaria, se trata de bancos privados. SUGEF, sin embargo, no goza de discreción para arreglar “matrimonios a punta de pistola” de las instituciones bancarias en quiebra. Como resultado de lo que se puede describir únicamente como la presión ejercida por los bancos estatales, los bancos privados insolventes no pueden ser salvados por medio de fusiones orientadas administrativamente o ser adquiridos por un banco saludable (salvataje). La SUGEF aparentemente tiene alguna discrecionalidad con respecto al conocimiento de las deudas pre existentes. Como regla, el interventor rechazará cualquier contrato ejecutorio pre existente. Empero, en el caso de una carta de crédito pagada de ante mano o un giro aceptado cuyo monto fuera depositado en custodia por el cliente del banco, el interventor tiene la discreción de aceptar la deuda y pagar la carta de crédito. Esto es especialmente cierto cuando un banco corresponsal extranjero ha confirmado la carta de crédito.

En general, la liquidación de las entidades financieras de Costa Rica está regida por un conjunto de reglas claras incorporadas en la SUGEF 24. Sin embargo, los reglamentos dejan poco espacio para que la SUGEF diseñe los mecanismos para salvar a un banco, lo que resulta en la liquidación de todos los bancos comerciales que nunca antes habían enfrentado problemas financieros en Costa Rica. A este respecto, las leyes de Costa Rica que rigen la quiebra y liquidación de las entidades financieras son ineficientes y no logran el equilibrio apropiado entre reorganización y liquidación. A su vez, esta situación no genera confianza en la capacidad del sistema financiero para rehabilitarse en caso de un embargo financiero—un escenario que puede aumentar la probabilidad de que Costa Rica enfrente el tipo de descalabro financiero sufrido por otros países latinoamericanos en el pasado.

## C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

### 1. Entidades no Financieras

Los tribunales ordinarios que conocen de asuntos civiles tienen la responsabilidad primaria de implementar la legislación de quiebra para las entidades comerciales no financieras. En Costa Rica no hay tribunales de quiebra sencillamente porque no existe ningún tribunal comercial especializado. Los tribunales de lo Civil deciden sobre asuntos comerciales. Los tribunales de apelación son al mismo tiempo los tribunales de jurisdicción civil. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia decide sobre las apelaciones elevadas ante la Corte Suprema presentadas en consecuencia con procedimientos de quiebra. Al preguntársele a los abogados que ejercen el derecho la razón de que no existen juzgados de quiebra separados, la respuesta unánime fue que esos juzgados no eran necesarios ni se justificaban en Costa Rica debido a que hay muy pocos casos de quiebra cada año. La mayor parte de los entrevistados concordaron que los comerciantes prefieren evitar los procedimientos de quiebra y que estaban más inclinados a llegar a acuerdos fuera de los tribunales con sus acreedores. Por lo tanto, muy pocos jueces de Costa Rica tienen experiencia en asuntos de quiebra. Por otra parte, las entrevistas con acreedores garantizados y no garantizados revelaron la percepción generalizada que la quiebra es a menudo un recurso utilizado por deudores inescrupulosos con el fin de ocultar o disponer de activos significativos.

En general, no hay tribunales de quiebra, ni tampoco existe una jurisdicción comercial separada. Los jueces de jurisdicción civil manejan las quiebras. De acuerdo con los socios de implementación local y varios entrevistados, ha habido muy pocos procesos de quiebra en la historia de Costa Rica. Esto es el resultado de varios factores, entre los más importantes se pueden mencionar la incapacidad de rehabilitar a una compañía que enfrenta problemas financieros debido generalmente a que la junta directiva de la compañía y los gerentes de la administración de la compañía insolvente son reemplazados. Dada la falta de casos reales, los jueces poseen muy poca experiencia en casos de quiebra y debido a ciertas limitaciones en la ley, no pueden ser creativos en proponer soluciones para la rehabilitación de las compañías insolventes.

### 2. Entidades Financieras

La quiebra de las entidades financieras involucra una fase administrativa y una fase judicial, según se describe a continuación.

**Fase Administrativa.** Las entidades financieras deben presentar informes mensuales a la SUGEF, quien puede enviar una notificación al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (el “Consejo”) informándole que la entidad financiera en cuestión enfrenta dificultades financieras. Usualmente, de acuerdo con los entrevistados, estos son casos en los que existe una suspensión clara sospechada de pagos, lavado de dinero, o insuficiencia de activos con los cuales pagar las deudas de la entidad. El Consejo compuesto por la SUGEF, la Superintendencia del Fondo de Pensiones y la Superintendencia de Títulos Valores, procede a ordenar la intervención de la entidad con base en los hallazgos y recomendaciones de la SUGEF.

En consecución con la orden de intervención del consejo, la SUGEF nombra a un interventor propietario y a un suplente para que asuman la administración de la entidad. Se reemplaza al gerente de la entidad, y la junta directiva pierde su poder. Luego los interventores se convierten en los representantes judiciales de la entidad financiera, con facultad para decidir la suspensión total o parcial del pago de las obligaciones. Durante el periodo de suspensión de pagos, los interventores evalúan la condición del banco, activos de valor, y determinan si se pueden pagar las deudas. Luego los interventores preparan un plan de rehabilitación para su aprobación por parte del Consejo. Si se aprueba el plan, se implementa de inmediato; sin embargo, si el Consejo no aprueba el plan, se convoca a los accionistas para que provean capital adicional a la entidad o para que presenten un plan alternativo. Si los accionistas no pueden proveer capital de trabajo adicional a la entidad financiera, el Consejo ordenará la declaración de quiebra y la liquidación de la entidad.

**Fase Judicial.** El procedimiento judicial que se aplica a las entidades comerciales se aplica también a las entidades financieras; sin embargo, en el caso de una entidad comercial, el interventor es reemplazado por una junta compuesta por un representante de los acreedores, uno de los accionistas, y un representante de la SUGEF.

En general, el reglamento establece claramente un procedimiento administrativo sencillo y directo para la liquidación de bancos. El personal de la SUGEF conoce acerca de la quiebra y liquidación de bancos, y es muy capaz para detectar problemas en las instituciones financieras y para manejar las reglas de liquidación bancaria. Sin embargo, las restricciones profundas que limitan la autoridad de la SUGEF para el salvataje de los bancos resultan en un sistema ineficiente para liquidar las entidades financieras de Costa Rica y conducen a la inestabilidad general del sistema financiero.

## **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

### **1. Curadores**

Una vez declarada la quiebra de una entidad no financiera, el juzgado nombra a un curador propietario y uno suplente, quienes de acuerdo con la ley, deben ser abogados.<sup>30</sup> De acuerdo a los entrevistados, la ley que requiere que el curador sea un abogado ha resultado en un sin número de problemas para las entidades en quiebra, sencillamente porque los abogados no siempre poseen el conocimiento requerido en el tema de negocio para administrar la entidad adecuadamente.

### **2. Interventores**

Durante la fase administrativa de la liquidación de una entidad financiera, el Consejo nombra a un interventor propietario y a un suplente. Estos interventores son por lo general empleados de la SUGEF. De acuerdo con la SUGEF, se ha tratado sin éxito de nombrar a compañías de contadores públicos certificados. A partir de ese fracaso, únicamente se han nombrado interventores provenientes de la SUGEF.

### **3. Instituciones Adicionales**

---

<sup>30</sup> Artículo 873 del Código de Comercio.

No hay alguaciles u otra entidad pública o privada ni oficial en Costa Rica (además de los tribunales) para aplicar los procedimientos. Las asociaciones profesionales y comerciales no han jugado un papel en la propuesta de reformas legales en el sector de quiebras. Pocos abogados se dedican a las quiebras debido a que virtualmente no existe la quiebra en Costa Rica.

## **E. DINAMICA SOCIAL**

De acuerdo con los entrevistados para esta evaluación, hay cinco razones principales que explican porqué los costarricenses no utilizan el proceso de quiebra. Primero, las empresas de Costa Rica son por lo general empresas familiares, y los empresarios prefieren llegar a acuerdos fuera de los tribunales. Segundo, la declaración de quiebra se asocia con un estigma social, lo cual le dificultaría al comerciante en quiebra restablecerse en Costa Rica. Tercero, la legislación de quiebras en Costa Rica esta diseñada para proteger a los acreedores en lo que casi inevitablemente termina en un proceso de liquidación, que no trata de mantener a las compañías funcionando por medio de procesos de re organización o de rehabilitación. Incluso si se intentaran dichos procedimientos mediante una composición voluntaria, los prestamistas de último recurso no quedarían protegidos por las “súper prioridades” bajo la ley actual de transacciones garantizadas. He ahí que se estimula a los acreedores y deudores a proceder con la liquidación de los activos insolventes. Esto también se ve estimulado por el cuarto factor—o sea la directriz de la ley de reemplazar a la gerencia de la empresa insolvente y nombrar a los curadores gubernamentales. Únicamente en raras ocasiones los comerciantes buscan acuerdos fuera de los tribunales que les permitan continuar liderando la compañía. Los comerciantes entrevistados se preocupan por la idea que la ley existente requiera la remoción inevitable de la gerencia existente.

No obstante todos los problemas y los vacíos de las leyes actuales que rigen los casos de quiebra, no existe ni el interés ni la voluntad de reformar las leyes de quiebra o de promulgar una ley moderna única sobre quiebras. Los entrevistadores encontraron que tanto la quiebra con los problemas asociados a ella no se discuten entre los participantes en el mercado, independientemente de si vienen del sector privado o público.

Las compañías encontraron caminos alternativos para abordar la insolvencia. Una compañía creó un fideicomiso, depositó todos sus activos en este fideicomiso, y luego procedió a convocar a sus acreedores; el fideicomiso le pagó a todos los acreedores. Una implicación negativa de todo este escenario consiste en el hecho que algunos acreedores podrían haber quedado fuera de los acuerdos. Otra compañía arrendó todos sus activos y propiedades a los prestamistas por la suma de un colón y luego firmó una letra de cambio nombrando al prestamista como pagador y permitiéndole utilizar la letra para ejecutar sobre cualquier activo que quedara en el negocio del deudor al momento de su mora final.

Estos tipos de acuerdos extra judiciales dan la impresión de actuar como un embargo secreto, o como acuerdos suscritos sin el conocimiento de algunos de los acreedores o compradores de buena fe. En todo caso, estos ejemplos demuestran que las empresas intentan construir soluciones legales alternativas para evitar la aplicación de la ley de quiebra, lo cual revela la necesidad de reformar dicha ley de quiebra. Sin embargo, se debe enfatizar que ningún entrevistado sugirió que se debe reformar el sistema de tribunales a fin de crear una jurisdicción separada para las quiebras. Cuando se le preguntó a los entrevistados acerca de la influencia de

los procesos locales de quiebra sobre las transacciones CAFTA respondieron unánimemente que recomendaban reglas para las transacciones garantizadas y de quiebra uniformes en toda la región.

El hecho que Costa Rica carezca de un sistema de quiebra bien diseñado, puede generar incertidumbre en los prestamistas extranjeros quienes no tendrían garantía que en el caso de insolvencia de un deudor costarricense podrán recuperar sus préstamos. Además, un sistema de insolvencia efectivo debería facilitar la rehabilitación de las compañías y proveer mecanismos rápidos y confiables para liquidar aquellas compañías que no pueden ser rehabilitadas; esto no sucede en Costa Rica. En realidad no existe un equilibrio entre quiebra y rehabilitación en Costa Rica, un factor que no contribuye a la estabilidad financiera del país. En consecuencia, la reforma al marco jurídico de quiebras de Costa Rica es de suma importancia; esta reforma debe ir acompañada paralelamente por una reforma comercial general, específicamente en el área de préstamos garantizados.

## **F. RECOMENDACIONES**

A pesar del poco uso de la ley de quiebras o precisamente debido a esto mismo, es muy importante que Costa Rica considere la modernización de su ley de quiebras y que armonice su ley con la de sus socios comerciales dentro y fuera de la región.

A continuación se ofrecen recomendaciones específicas:

- ♦ Costa Rica no debería continuar con su enfoque respecto de las quiebras y acreedores netamente nacionalista favoreciendo a los nacionales a expensas de los acreedores extranjeros.
- ♦ Los deudores insolventes deberían tener la oportunidad de rehabilitarse a través de los procedimientos del tipo del Capítulo 11. La ley de quiebra de México ha sido reformulada recientemente y puede ser un buen modelo para Costa Rica..
- ♦ Se debe reconciliar la ley de quiebra de Costa Rica con la ley de transacciones garantizadas. El trato uniforme de los acreedores garantizados requiere la determinación consistente respecto a que si los intereses garantizados perfeccionados pueden lograr la recuperación de la garantía real mobiliaria de la propiedad de la entidad en quiebra o si los acreedores garantizados van a recibir la condición de acreedores no garantizados una vez que ocurra un acto de quiebra.
- ♦ En el caso de las instituciones financieras se debería permitir “el casamiento a punta de pistola” (o salvataje) a discreción de los supervisores de las entidades financieras.
- ♦ Existe la necesidad de más interventores y curadores profesionales (o sea funcionarios o especialistas del sector público o privado altamente familiarizados con el negocio de la empresa en problemas.)
- ♦ Los jueces deberían recibir una mejor capacitación sobre el significado y consecuencia de la administración apropiada de efectivos, junto con las grandes potencias para detectar y revertir el traspaso fraudulento de activos.

- ♦ Hay mucho que ganar con la adopción de una ley de quiebra regional uniforme bajo la guía de los principios y mejores prácticas del reglamento de insolvencias recientemente formulado por el Banco Mundial. Estos principios fueron escritos por algunos de los expertos más respetados a nivel mundial sobre la ley y práctica en casos de quiebra, y su adopción aseguraría automáticamente una mejor clasificación crediticia de las naciones centroamericanas.

## **IX. POLITICA DE COMPETENCIA**

### **A. INTRODUCCIÓN**

El modelo del crecimiento dirigido por el estado creó una situación de relativa prosperidad en Costa Rica, sin embargo el modelo dejó de ser sostenible con el tiempo. Costa Rica ha tenido cada vez más problemas para equilibrar su presupuesto y ha visto crecer la deuda gubernamental. En los últimos 15 años el país se ha embarcado en un proceso de desregulación, liberalización y privatización con miras a combatir estas dificultades y mejorar la competitividad de Costa Rica. Como parte de estas reformas de Mercado se introdujo la ley de competencia en 1994 y se estableció una institución a cargo de la competencia al año siguiente. Esta ley interactúa con otras reformas para crear un ambiente económico más orientado al mercado.

### **B. MARCO JURÍDICO**

La ley que rige la competencia es la de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva de Los Consumidores No. 7472 del 20 de Diciembre de 1994, y los reglamentos que la acompañan (Decreto 25234 del 25 de Enero de 1996.)<sup>31</sup> Una limitación de la ley que merece destacarse son las exoneraciones para los monopolios estatales y concesiones de los servicios públicos.<sup>32</sup>

#### **1. Acuerdos y Dominios**

Al igual que México, Panamá, los Estados Unidos y muchas otras jurisdicciones, Costa Rica marca una distinción entre los acuerdos horizontales de cartelización y demás acuerdos. La ley estipula que las formas más flagrantes de acuerdos anti-competitivos, incluyendo la fijación de precios, manipulación de licitaciones y la asignación de territorios o clientes son ilegales de por sí. (En Costa Rica, al igual que Panamá y México, las prácticas de por sí se denominan “prácticas monopolísticas absolutas”, en oposición a otras formas de acuerdos, referidas como “prácticas

<sup>31</sup> La Constitución contiene también varias disposiciones relacionadas a la competencia. El Artículo 46, que se encuentra bajo el título del Derechos y Garantías Individuales, prohíbe los “monopolios privados, al igual que cualquier acción, aún si esta se originó en virtud de la ley, la cual puede afectar el libre comercio, la agricultura o industria. Declara que “la acción del Estado para prevenir las prácticas monopolísticas o tendencias va en favor del interés público. Estipula que los monopolios de facto, o sea, los monopolios naturales estarán regidos por una legislación especial, y que ese nuevo monopolio municipal o estatal requiere los dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa. También reconoce un derecho de protección al consumidor. Por otra parte, en el título de “Instituciones Autónomas”, Artículos desde el 188 hasta el 190 protegen los monopolios estatales. El artículo 189 constitucionaliza la condición de bancos estatales y de instituciones de seguros del estado como instituciones autónomas. El artículo también permite a la Asamblea Legislativa establecer otros monopolios privados y estatales con dos tercios de los votos. Las Instituciones Autónomas administradas por sus directores “gozan de independencia administrativa y están sujetas a las leyes en cuestiones de gobierno”, Artículo 188. La Asamblea Legislativa debe oír la opinión de la entidad afectada antes de aprobar las leyes concernientes a una institución autónoma.

<sup>32</sup> En principio, los monopolios estatales están prohibidos y sancionados. Sin embargo, las siguientes entidades estatales no pueden ser sancionadas por la ejecución de actos anticompetitivos : a) concesionarias que rinden servicios públicos, y b) los monopolios estatales creados por ley, incluyendo seguros, depósitos bancarios en cuentas corrientes, destilación del alcohol y la comercialización para el consumo interno, distribución de combustibles y servicios telefónicos, telecomunicaciones, distribución eléctrica y agua. La ley no permite la acción legal ordinaria contra las entidades estatales por actos anticompetitivos. Los monopolios en el sector público (monopolios estatales) están regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos o ARESEP).

relativamente monopolísticas.”) Las “prácticas monopolísticas absolutas” o las “ilegales por sí” significan que el Fiscal / demandante debe comprobar únicamente que hubo un acuerdo. No constituye defensa el argumento que el acuerdo no se ejecutó o que no tuvo un efecto anti competitivo. El Fiscal /demandante no tiene que probar que los demandados poseían una participación suficiente en el mercado como para aumentar los precios o reducir la producción. El uso de una regla tal es encomiable, debido a que elimina la necesidad de que el fiscal o víctima comprueben que los precios son más altos de lo que podrían haber sido sin el acuerdo o que los precios no son razonables, y provee una guía clara para las empresas a la vez que simplifica el proceso judicial.

Las prácticas monopolísticas relativas, incluyendo los acuerdos y prácticas no cartelistas y verticales, requieren que se compruebe el poder del mercado y el propósito o efecto anti-competitivo. Se ha provisto suficiente guía respecto a los medios para determinar el mercado relevante así como el poder del mercado.

## **2. Fusiones**

La ley le adjudica jurisdicción sobre las fusiones a la Comisión de Promoción de la Competencia (COPROCOM), y le permite a la Comisión iniciar una investigación sobre fusiones dentro de un plazo de 6 meses de la consumación de la transacción. La ley y su reglamento proveen sin embargo, poca guía para la comunidad empresarial en cuanto a los tipos de transacciones prohibidas. La ley no estipula la notificación de la fusión. Se necesita desarrollar una guía para fusiones a fin asistir tanto a la Comisión como a la comunidad empresarial. Además, la Comisión expresó su preocupación por la dificultad de conocer acerca de una fusión, y por lo tanto, podría considerarse un sistema para la notificación de fusiones. El sistema debería reflejar las Prácticas Recomendadas en la Red de Competencia Internacional para la Notificación y Examen de Fusiones.

## **3. Sanciones**

De acuerdo con el Artículo 28 de la Ley de Competencia, la Comisión puede imponer las siguientes sanciones: (a) suspensión, corrección, o supresión de la conducción o fusión en cuestión; (b) el desposeimiento y/o disolución de la fusión con o sin una multa; y (c) sanciones monetarias. Si una de las partes no está conforme con el fallo de la Comisión, puede recurrir a los tribunales y pedir la revisión del fallo. Mientras el caso se decide en el juicio, el fallo sigue vigente.

Las sanciones monetarias por prácticas monopolísticas absolutas incluyen multas de hasta 680 veces el monto del salario mínimo mensual más bajo.<sup>33</sup> En cuanto a las prácticas monopolísticas relativas y fusiones prohibidas, se pueden imponer multas de hasta 410 veces el monto del salario mínimo mensual más bajo. Las sanciones monetarias impuestas a individuos (personas que participan directamente en una fusión prohibida o práctica monopolística, en nombre de o por orden de personas con personería jurídica o asociaciones informales) pueden recibir una multa de hasta 75 veces el monto del salario mínimo mensual más bajo. En el caso particular de conducta flagrante, la Comisión puede imponer multas adicionales del 10 por ciento de las

---

<sup>33</sup> El monto real del salario mínimo mensual más bajo es de ₡109,543 (aproximadamente US \$245).

ventas anuales del año fiscal anterior o el 10 por ciento del valor de los activos del trasgresor. Finalmente, el proveerle información falsa a la Comisión puede resultar en una multa de hasta 65 veces el salario mínimo mensual más bajo. El retraso en la entrega de la información solicitada por la Comisión puede resultar en multas de hasta 50 veces el salario mínimo mensual más bajo. El sistema judicial cobra las multas. La incapacidad de pagar una multa puede dar lugar a una responsabilidad penal.<sup>34</sup>

La responsabilidad individual y penal parecen ser componentes importantes de la ley. La información obtenida de las entrevistas con la administración de la COPROCOM, indicó que al 16 de octubre del 2004, había un total de 16 agentes económicos involucrados en 3 casos diferentes enjuiciados en los tribunales. Según se discute a continuación, el éxito en el cobro de las multas se atribuye a la amenaza de penas.

Una área en donde se pueden mejorar las sanciones es en el incremento de las multas máximas debido a que las multas menores se pueden considerar como el costo de hacer negocios.

### C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

COPROCOM se estableció en 1995 con el fin de implementar la ley de competencia y la entidad administrativa dentro del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. La Comisión depende del Ministerio para su presupuesto y demás asuntos financieros, pero sin embargo posee autonomía para tomar decisiones, aplicar la ley y realizar actividades de promoción. La Comisión conduce las investigaciones y toma decisiones de primer nivel, pero las apelaciones a los fallos de la Comisión se llevan a los tribunales de jurisdicción general. La Comisión esta compuesta por 10 miembros, con una unidad técnica de 10 personas que realiza las investigaciones.<sup>35</sup>

En 9 años, con recursos extremadamente limitados, la COPROCOM ha tenido un enorme éxito en lograr la transición de gran parte de la comunidad empresarial y partes del gobierno de una posición anti-competitiva hacia una cultura conciente de los beneficios de la competencia, y bastante a favor de una ley y política de competencia. Este éxito se puede atribuir a su adherencia a una agenda de doble meta: la selección cuidadosa de casos que logren ganar mayor apoyo para la competencia, y la dedicación a la promoción de la competencia entre la comunidad empresarial, grupos de consumidores, y demás entidades gubernamentales.

La Comisión posee la autoridad para seleccionar casos, y ha utilizado esta facultad muy juiciosamente. La COPROCOM reconoció desde un inicio que no podría atender todas las acusaciones de prácticas anticompetitivas debido a sus escasos recursos.<sup>36</sup> En lugar de esto, la

---

<sup>34</sup> Artículo 54 de la Ley No 7472, La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva de los Consumidores, del 20 de Diciembre de 1994.

<sup>35</sup> Aún cuando el personal de la COPROCOM es extremadamente limitado, la rotación es muy baja. Del 2001 al 2003 únicamente dos profesionales dejaron la institución.

<sup>36</sup> En el año 2001, la Comisión investigó 28 casos de conducta anti competitiva y examinó una fusión. En el 2002, la Comisión inició 15 nuevas investigaciones de conducta anti competitiva y completó 18 investigaciones. Ese mismo año la Comisión recibió 58 solicitudes de investigaciones, consultas, opiniones de asesoría y autorizaciones y además resolvió 60 solicitudes pendientes. En el 2003, se iniciaron aproximadamente 32 nuevas investigaciones de conducta anti competitiva, de las cuales 28 fueron completadas, y se inició y

Comisión ha seleccionado muy cuidadosamente los casos con miras a desarrollar una cultura de competencia: investiga aquellos casos que atraerán la atención de los medios y que ganarán apoyo popular para la institución. La COPROCOM trabaja estrechamente con la prensa, en particular durante las investigaciones. Mediante la selección prudente de casos y una implementación exitosa la COPROCOM ha logrado progreso significativo en la legitimidad de la institución y apoyo para la política de competencia.

El éxito de la Comisión en hacer cumplir la ley, se puede medir en parte por el progreso en la capacidad de seguir una variedad de casos, así como por la agresividad en la imposición de sanciones.<sup>37</sup> Las acciones de ejecución de la Comisión se enfocaban inicialmente en casos de cartel, pero sin embargo, ahora se ha volcado a casos más complicados de abuso de dominio. En cuanto a las sanciones, la creciente agresividad es más aparente en el área de sanciones monetarias.<sup>38</sup> En 1995, la COPROCOM impuso multas monetarias por un total de US\$ 62,033. En 1999, la Comisión impuso multas por un total de US\$ 123,697. Según fue reportado durante las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación, para el año 2002, las multas cobradas totalizaron US\$ 419,918. Para la primera mitad del año 2004, la Comisión ya había impuesto multas por un total de US\$ 168,500.

En el área de promoción, vale destacar el éxito de la COPROCOM. Durante los primeros años de existencia de la COPROCOM, la comunidad empresarial, el gobierno y el público en general poseían poco conocimiento acerca de la ley de competencia. Por lo tanto los primeros años se dedicaron casi exclusivamente a la promoción de la competencia, a través de seminarios para consumidores, el sector público, y la comunidad empresarial, en donde se explicaban las bases de la ley de competencia<sup>39</sup>. En años recientes la COPROCOM ha participado en iniciativas de promoción mucho más enfocadas. Por ejemplo la Comisión celebra sesiones de capacitación para la judicatura en un esfuerzo por mejorar la toma de decisiones en las apelaciones. El año pasado, la Comisión trabajó muy de cerca con las asociaciones de consumidores y los reguladores a fin de proveerles las herramientas teóricas necesarias para comprender las prácticas anti competitivas, de manera que comprendan cuando deben presentar una queja ante la institución. Estos esfuerzos ya se tradujeron en resultados tangibles. A principios de este año la COPROCOM sostuvo seminarios para los reguladores, incluyendo los reguladores de pensiones. El mes pasado los reguladores de pensiones le informaron a la COPROCOM acerca de supuestas

---

completó una investigación sobre una fusión. Si se incluyen las consultas, opiniones de asesoría, autorizaciones, etc, la Comisión recibió un total de 82 nuevas solicitudes y completó 74 solicitudes existentes o nuevas.

<sup>37</sup> Generalmente, la Comisión impone una combinación de sanciones que incluyen desde sanciones monetarias a recursos de conducta. Por ejemplo, en una investigación reciente sobre el mercado del aceite de palma, la Comisión impuso una multa de aproximadamente ₡110,000,000 por tres acuerdos horizontales y ordenó un requerimiento judicial contra la conducta. Así mismo, la Comisión impuso una multa a los administradores involucrados en este consorcio. Aún cuando el fallo de la Comisión fue apelado en los tribunales, las compañías pagaron las multas y desistieron de esa conducta mientras esperaban la apelación. En otro ejemplo reciente, la Comisión emitió una serie de obligaciones sobre una compañía de bebida de refrescos por abuso de dominio y multó a la parte por un monto de aproximadamente ₡68,000,000. La parte en cuestión, le solicitó a la Comisión que revisara su fallo lo cual se está llevando a cabo actualmente, en lugar de apelar directamente a los tribunales.

<sup>38</sup> La Comisión atribuye su éxito en el cobro de multas a la disposición que permite sanciones penales.

<sup>39</sup> El enfoque en promoción está reflejado en las estadísticas de casos: en 1995, la Comisión recibió 16 solicitudes de investigaciones, opiniones de asesoría, etc.; y resolvió 9. En el año 2003, la Comisión recibió un total de 82 solicitudes y resolvió un total de 74.

prácticas anti competitivas y le solicitaron a la COPROCOM que abriera una investigación con lo cual los reguladores de pensiones reportaron por primera vez una práctica contra la competencia.

Una manera como la COPROCOM educa a la comunidad empresarial y demás personas es mediante la publicación mensual de un boletín noticioso que describe las actividades actuales de la Comisión, incluyendo las descripciones de los fallos de la COPROCOM en casos importantes. Los esfuerzos por aumentar el nivel de conciencia de la comunidad empresarial han sido exitosos por lo menos parcialmente; muchas de las grandes compañías de Costa Rica han implementado programas para monitorear su cumplimiento con la ley de competencia.

Finalmente, parece que están funcionando las iniciativas de promoción con el público en general. Aparentemente, el público esta mejor informado acerca de los beneficios de la competencia. Por ejemplo, existe una creciente insatisfacción entre los consumidores respecto a los monopolios públicos, cuando hace 10 años, la mayor parte de los consumidores apoyaban estos monopolios. Además, el número de quejas recibidas por la institución ha aumentado considerablemente en los últimos 9 años.<sup>40</sup>

Sin embargo, el éxito de COPROCOM no ha resultado en un aumento significativo en los recursos para la institución, siendo el desafío mayor de la institución sus recursos limitados.<sup>41</sup> COPROCOM carece del personal suficiente para atender más que unos cuantos casos a la vez y no posee personal en áreas especializadas en la política de competencia, por ejemplo, en los sectores regulados. El personal de la institución necesita más capacitación de la que actualmente recibe en técnicas de investigación y análisis de casos de competencia, en particular en sectores regulados tales como telecomunicaciones, seguros, servicios financieros, transporte y propiedad intelectual.

La Comisión necesita mejorar también sus lineamientos para el sector privado. Aún cuando las grandes compañías se están esforzando por cumplir la ley de competencia, muchas pequeñas empresas todavía siguen ignorantes de la ley.

## **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

### **1. Sistema Judicial**

La primera apelación externa a un fallo de la COPROCOM se presenta a los tribunales de jurisdicción general, y las apelaciones secundarias se presentan ante los tribunales más altos. El sistema judicial como un todo, emite fallos de manera transparente, no discriminatoria, eficiente y honesta, independiente de toda presión política inapropiada o consideración no judicial. Sin embargo, la mayor parte de los jueces posee poca o ninguna comprensión acerca de la ley de competencia, y por lo menos los jueces de los tribunales menos altos se beneficiarían de programas de capacitación básica.

---

<sup>40</sup> Según se discutió en la *supra* nota 36, la Comisión recibió 16 solicitudes en su primer año, 1995. En 1998 este número ascendió a 52. En 2003, la Comisión recibió 82 solicitudes de decisiones, investigaciones, consultas, opiniones de asesoría, licencias, etc.

<sup>41</sup> El presupuesto total para COPROCOM era US\$170,000 en 2001, \$180,000 en 2002, y US\$205,000 en 2003.

## **2. Asamblea Legislativa**

En principio, la Asamblea Legislativa apoya la apertura de mercados así como el establecimiento de reglas claras para eliminar las prácticas anti competitivas, sin embargo su compromiso podría cuestionarse considerando que la Asamblea ha retrasado la privatización de los monopolios y concesiones estatales. Aún cuando la Asamblea en funciones está más que todo enfocada en la reforma fiscal y la aprobación de CAFTA, si CAFTA es implementada, probablemente la Asamblea este más dispuesta a involucrarse en actividades a favor de la política de competencia.

## **3. Asociaciones Profesionales**

Muchas asociaciones profesionales no han desarrollado mecanismos para denunciar las prácticas anti competitivas, pese a que COPROCOM esta trabajando en el establecimiento de estos mecanismos. Las asociaciones profesionales de abogados y otras asociaciones no participan ni trabajan activamente para detener las prácticas anti competitivas. Concordantemente, no provee mucha información al público respecto a las políticas de competencia en las economías de mercado.

Las Cámaras de Comercio e Industria (Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Transportistas, y la Cámara de la Construcción entre otras.) Se han convertido en guardianes contra prácticas anti-competitivas, que además apoyan el desarrollo de la política- ley de competencia.

## **4. Universidades y Grupo de Expertos**

Varias universidades ofrecen un número limitado de cursos sobre la política y ley de competencia y derechos del consumidor. Con ocasión de la negociación del CAFTA, y la incorporación de Costa Rica a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la prensa nacional ha preparado varios suplementos sobre prácticas anti-competitivas y su impacto sobre la economía nacional. Sin embargo, es necesario hacer mayores esfuerzos para promover cursos de competencia adicionales al nivel universitario.

Entidades independientes, tales como Eco análisis, Centro di Fisica degli Stati Aggregati (CEFSA), e INCAE, han contribuido a desarrollar un entorno más competitivo. Estas entidades siguen las tendencias económicas del Mercado y publican los estudios sobre competitividad.

## **E. DINÁMICA SOCIAL**

Costa Rica fue el primer país de CAFTA en promulgar una ley de competencia. Diez años después la implementación de esta ley ha cosechado muchos más éxitos en comparación con los recursos dedicados a su ejecución. COPROCOM y otras instituciones de apoyo han contribuido a la creación de una cultura de competencia. Por ejemplo, aun cuando los monopolios de facto todavía existen, el hecho de que tienen más probabilidad de estar “disfrazados” refleja un cambio en la forma de pensar del público. En general, el público esta conciente que las prácticas anti competitivas son ilícitas. El éxito de las iniciativas de cumplimiento, promoción y educación están logrando un impacto en la conducta de por lo menos las compañías más grandes.

Empero, el compromiso de las autoridades gubernamentales hacia la política de competencia es cuestionable. Por ejemplo, la liberalización de las telecomunicaciones es gradual. El financiamiento para COPROCOM sigue siendo aflictivamente inadecuado. Los observadores se preguntan si la ley de competencia y las demás reformas fueron meramente formalísticas cuando fueron promulgadas.<sup>42</sup> De cualquier manera, COPROCOM y las instituciones de apoyo han dado pasos muy positivos para demostrarle al mundo que Costa Rica está comprometido con la política de competencia. De aprobarse CAFTA habrá presión considerable dentro y fuera del país para que el gobierno demuestre su seriedad respecto a una economía de mercado, lo cual probablemente rendirá efectos positivos para la ley-política de competencia.

## F. RECOMENDACIONES

- ♦ Estudiar la legislación nacional a manera que este de conformidad con las mejores prácticas internacionales (como lo establece la Red de Competencia Internacional, OECD y otros) y proponer enmiendas específicas para mejorarla.
- ♦ Incrementar los esfuerzos para asignar recursos adicionales al COPROCOM siguiendo una estrategia de doble vía: proporcionando a la Asamblea las herramientas educativas sobre los beneficios de la política de competencia y creando conciencia sobre los recursos escasos entre las partes interesadas (cámaras de comercio, asociaciones, organizaciones de consumo, etc).
- ♦ Elaborar y mejorar los manuales de personal de COPROCOM y los lineamientos del sector privado, particularmente en áreas como el análisis de conductas anti-competitivas y fusiones, ley de competencia en los sectores regulados, y el trato de la información confidencial.
- ♦ Ofrecer capacitación sobre las técnicas de investigación y análisis de los casos de competencia al personal de la institución, y particularmente de los sectores regulados como: telecomunicaciones, seguros, servicios financieros, transporte y propiedad intelectual. La capacitación deberá efectuarse a través de pasantías de largo plazo en las instituciones más experimentadas o por medio de asesoría de largo plazo.
- ♦ Complementar las iniciativas de promoción con estudios concretos sobre la competitividad en Costa Rica. Preparar casos de estudio sobre los fallos de COPROCOM y el impacto de éstos, sobre el sector afectado.
- ♦ Equipar a la COPROCOM y el CNC con infraestructura adicional, incluyendo mejores sistemas de información y software para el manejo de casos.

---

<sup>42</sup> La situación en el sector bancario ilustra la brecha entre los principios y la práctica anti-competitiva. La legislación promulgada en 1987 permite la formación de bancos privados. Existen un total de tres bancos estatales y 14 privados, 13 de los cuales pertenecen a un solo grupo. Por otra parte, no existe el seguro de depósitos; sin embargo, como observara el Superintendente de Instituciones Financieras, los depósitos en los bancos estatales gozan de un seguro respaldado implícitamente por el gobierno. Esta implicación proporciona una ventaja competitiva tal que desincentiva grandemente la formación y desarrollo de la banca privada.

- ♦ Ofrecer sesiones de capacitación de una semana a jueces en las instancias más altas por otros jueces de jurisdicciones con mayor experiencia.
- ♦ Desarrollar sesiones de capacitación para el sector regulador, así como para el personal del sector público involucrado en las adquisiciones de gobierno.
- ♦ Incrementar el número de cursos universitarios relacionados a la política de competencia, incluyendo la capacitación de un número suficiente de académicos costarricenses, de manera que Costa Rica pueda fungir como el centro de capacitación regional para Centro América. Una forma de lograr esto es mediante intercambios entre catedráticos de Costa Rica y catedráticos provenientes de universidades extranjeras.

## X. COMERCIO INTERNACIONAL

### A. INTRODUCCION

Aunque hasta cierto punto Costa Rica todavía depende de la producción agrícola y las exportaciones —azúcar, bananos, café, frutas, flores, plantas ornamentales— textiles y confección, el país ha tenido éxito en el desarrollo de un próspero sector manufacturero. Los inversionistas se benefician de la mano de obra calificada, la relativa estabilidad del país y su tradición democrática.<sup>43</sup> Costa Rica expandió su economía a finales de 1990, incluyendo sectores fuertes en tecnología y turismo.<sup>44</sup> A finales de 1990, el comercio exterior de Costa Rica mostró una clara tendencia al alza, con un crecimiento total en el comercio de bienes del 7.65 por ciento entre el período del 2000 al 2004, pero al mismo tiempo las exportaciones agrícolas decayeron del 68 por ciento de exportaciones totales de bienes en 1995 a un 23.4 por ciento en el 2004.<sup>45</sup> Este declive importante en las exportaciones agrícolas se debió principalmente al establecimiento de Intel Corporation con sus US\$200 millones en el terminado y pruebas de microprocesadores, un aumento general en las exportaciones industriales y la paralización de los precios mundiales de los productos de exportación agrícola tradicionales, tales como el café. El café sigue siendo el producto de exportación agrícola más importante, aun cuando el país también exporta melones, piñas, follaje y plantas ornamentales, entre otros.

Los Estados Unidos siguen siendo el destino principal de las exportaciones de Costa Rica. En el año 2004 las exportaciones totales de bienes hacia los Estados Unidos fueron un 42.2 por ciento. Además, el lanzamiento del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México coincidió con el aumento significativo del comercio entre ambos países, lo que representó un aumento del 0.6 por ciento de las exportaciones de Costa Rica hacia México en todos los bienes exportados en 1995, comparado con el 2.1 por ciento en el 2003. Los principales bienes exportados a México son circuitos modulares, aceite de palma, textiles, y láminas y alambre de aluminio.<sup>46</sup>

La Unión Europea sigue siendo el Segundo destino para los productos costarricenses, aun cuando su participación relativa bajó perceptiblemente, llegando hasta un poco más del 17% en el 2004.<sup>47</sup> Dentro de la Unión Europea los socios comerciales más fuertes de Costa Rica son los Países Bajos y el Reino Unido. Ambos países han aumentado sus importaciones significativamente, representando el 60 por ciento de las exportaciones de Costa Rica hacia la Unión Europea.

Sin embargo, los productos tradicionalmente exportados a la Unión Europea como son el café y los bananos, han disminuido en su importancia relativa en comparación con los circuitos modulares y otros bienes no tradicionales como piñas, plantas ornamentales y follaje, melones y langostinos.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> La población estimada de Costa Rica es de 3.9 millones de personas al mes de Julio del 2004, de las cuales el 96 por ciento es alfabeto.

<sup>44</sup> CIA, *The World Factbook*, Costa Rica, en <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cs.html#Econ>.

<sup>45</sup> El informe de la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, —*Costa Rica*, 2001, Entidad de Revisión de Política Comercial, Revisión de la Política Comercial.

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), 2004 disponible en [http://www.procomer.com/est/mercados/libro\\_2004.cfm](http://www.procomer.com/est/mercados/libro_2004.cfm)

<sup>48</sup> *Id.*

## **B. MARCO JURIDICO**

### **1. Ambiente General para el Comercio**

Costa Rica ratificó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en el mes de junio de 1987 llegando a ser parte contratante el 24 de noviembre de 1990. El país ratificó el Acuerdo de Marrakech el 26 de diciembre de 1994, con lo cual se convirtió en miembro fundador de la OMC.<sup>49</sup>

Costa Rica es miembro del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que también comprende a Guatemala, Honduras, El Salvador, y Nicaragua. El instrumento básico del Programa de Integración Económica Centroamericana, el cual prevé el establecimiento del Mercado Común Centroamericano, es el Tratado General de Integración Económica de Centro América de diciembre de 1960. El tratado estipulaba la finalización del área de libre comercio de Centro América<sup>50</sup> y la adopción de un arancel común para Centro América. El 29 de octubre de 1993, los cinco países firmaron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el cual se conoce como el Protocolo de Guatemala,<sup>51</sup> por medio del cual se acuerda el establecimiento gradual y progresivo de la Unión Aduanera.

Costa Rica ha firmado también tratados de libre comercio con los Estados Unidos, (CAFTA), México,<sup>52</sup> Chile,<sup>53</sup> la República Dominicana,<sup>54</sup> Canadá,<sup>55</sup> y el CARICOM,<sup>56</sup> además de un número de tratados bilaterales de inversión.

El logro más significativo del MCCA respecto a la legislación de aduanas ha sido el acuerdo sobre un Nuevo código aduanero, denominado Código Aduanero Uniforme Centroamericano, o “CAUCA III”) y su reglamento (Reglamento del Código Aduanero Unificado Centroamericano, o “RECAUCA III”). Tanto el CAUCA III como el RECAUCA III ya fueron implementados en Costa Rica, el único país del MCCA que ha reformado sus leyes a manera que sean coherentes con el CAUCA III/RECAUCA III.

---

<sup>49</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>50</sup> En el 2003, 99.2 por ciento de los bienes se comercializaron libremente entre los países del MCCA bajo este convenio, 0.7 por ciento de los bienes están excluidos, y existen controles de importación sobre el 0.1 por ciento de los bienes.

<sup>51</sup> Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, con fecha del 19 de octubre de 1993.

<sup>52</sup> Este tratado, el cual entró en vigencia en enero de 1995, estipula la inmediata eliminación de los derechos sobre el 73 por ciento de los bienes, y la eliminación gradual en un período de 5 años que termina en el 2005 sobre otro 9 por ciento (ya fue completado), sobre otro 12.5 por ciento de los bienes, y sobre 0.4 por ciento de los bienes en el 2010. Se ha excluido el 1.8 por ciento de los bienes.

<sup>53</sup> Este tratado entró en vigencia el mes de febrero del 2002 y estipuló el libre comercio para el 73.4 por ciento de los bienes.

<sup>54</sup> Este tratado entró en vigencia en marzo del 2002 y estipuló la inmediata liberalización comercial del 91.2 por ciento de los bienes.

<sup>55</sup> Este tratado entró en vigencia en noviembre del 2002 y estipula el libre comercio inmediato para el 65.1 por ciento de los bienes, y la eliminación gradual de derechos sobre los bienes restantes en 8, 9, y 15 años.

<sup>56</sup> Este tratado con CARICOM esta pendiente de ser ratificado.

## 2. Leyes Internas.

La práctica de aduanas en Costa Rica esta regida por la Ley General de Aduanas de 1995, según la reforma del 2003 (“LGA”), y por el Reglamento de la Ley General de Aduanas de 1996 según enmienda de 2004 (“RLGA”). El CAUCA III y RECAUCA III están vigentes en Costa Rica, aun cuando se le ha prestado relativamente poca atención al código centroamericano. La LGA y su reglamento son los reglamentos que se consultan a diario. Además, Costa Rica promulgó su ley para regular las zonas francas en 1990, la cual fue modificada en 1998. La mayor parte de los entrevistados, tanto del sector privado como público, indicaron que los problemas en el sector de comercio internacional no resultan de la falta de legislación; ya que hay regulaciones hasta en exceso. Con la excepción de algunos cambios menores que podrían requerirse, las leyes son claras en cuanto a la definición del mandato dado a las entidades gubernamentales a cargo del comercio internacional, y que dichas leyes han sido ampliamente diseminadas y son conocidas por todos los sectores (se requiere que las leyes se publiquen en el diario oficial para que entren en vigencia).

## 3. Regimen Arancelario

Costa Rica aplica el arancel de importación centroamericano, contenido en el Sistema Arancelario Centroamericano, (SAC), junto con los derechos de importación y las reglas para la aplicación de sus disposiciones. Este arancel es común para los países miembros del MCCA. El SAC se basa en el Sistema Armonizado de Descripción y Codificación de Artículos (SA). La tercera revisión del SA (reformas del 2002) fue incorporada por los países del MCCA al SAC, y entró en vigencia en octubre del 2002. Costa Rica tiene cuatro derechos básicos: 0 por ciento, 5 por ciento, 9 por ciento, y 14 por ciento. Sin embargo, algunos productos sensibles están sujetos a tasas más altas. Así mismo, se utilizan contingentes arancelarios para algunos productos agrícolas sensibles tales como maíz y frijoles. A esto debe agregarse el 13 por ciento del impuesto de valor agregado y el 1 por ciento sobre las importaciones.

## 4. Otras Reglas y Leyes Comerciales

- ♦ **Servicios.** Las industrias de los seguros, telecomunicaciones, distribución eléctrica, distribución del petróleo, agua potable, alcantarillados y transporte ferroviario de Costa Rica son monopolios estatales. Las actuales restricciones impiden la participación de compañías extranjeras en ciertos sectores como el manejo de aduanas, servicios médicos, y demás profesiones que requieran de un registro, además de la residencia de largo plazo de los proveedores de estos servicios en Costa Rica.<sup>57</sup>
- ♦ **Medidas Antidumping, Compensatorias, y de Salvaguarda.** Costa Rica adoptó las Regulaciones Centroamericanas contra Prácticas Comerciales Injustas (Decreto Ejecutivo No. 24868-MEIC del 19 de diciembre de 1995), que entró en vigencia en Costa Rica el 12 de enero de 1996. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) conduce todas las investigaciones administrativas que involucran la posible imposición de derechos antidumping, derechos compensatorios o medidas de salvaguarda.

<sup>57</sup> Representantes del Comercio de los Estados Unidos, <http://www.ustr.gov/reports/nte/2004/costarica.pdf>. Informe sobre las Barreras al Comercio, Costa Rica, 2004. (Representante de Comercio de los EE.UU. Informe sobre las Barreras al Comercio)

De conformidad con las estadísticas de la OMC, entre el 1 de enero de 1995 y finales del 2003, Costa Rica inició únicamente seis investigaciones de derechos antidumping. El sector privado indicó que existe bastante comercio desleal en Costa Rica, pero que es muy difícil de probar; por lo tanto, las compañías no buscan el inicio de procesos bajo las leyes vigentes. Cuando preguntamos porqué era difícil de comprobar este hecho, respondieron que debido sobre todo a la falta de recursos del MEIC y a la falta de personal capacitado.

- ♦ **Zonas Francas.** Los entrevistados no expresaron mayor preocupación respecto a las zonas francas. El Ministerio de Comercio es quién administra los permisos para establecer una compañía en zonas francas, y el sector privado indicó que el proceso es transparente y ágil.
- ♦ **Subsidios a las Exportaciones.** Los incentivos a las exportaciones no tradicionales, incluyendo los CAT o certificados de crédito tributario que se emitían anteriormente, fueron eliminados en 1999. Supuestamente ya no existen los subsidios a las exportaciones. Sin embargo, los bienes en las zonas francas están exentos de impuestos sobre la renta y todavía quedan exoneraciones sobre maquinaria y equipo, que en general son subsidios a la exportación.
- ♦ **Certificados de Importación.** Los abogados que representan a clientes del sector privado estipularon que actualmente resulta sencillo obtener los documentos sanitarios y fitosanitarios (SFS) del Ministerio de Agricultura. En efecto, indicaron que los documentos SFS para productos alimenticios se pueden obtener en tres días y para medicamentos en aproximadamente una semana, y aseguraron que los certificados no se estaban utilizando como barreras no arancelarias. Sin embargo, los investigadores enfocados en los procedimientos de aduanas averiguaron que los importadores entrevistados sentían que lo contrario sucedía en Costa Rica. Estos últimos se quejaban de que el proceso para obtener la documentación del Ministerio de Agricultura o del Ministerio de Salud era largo y complicado.

En general, las leyes que regulan el comercio internacional en Costa Rica son modernas y cumplen con las disposiciones de los tratados de comercio internacionales—incluyendo los tratados regionales— de los cuales el país forma parte. Sin embargo, las leyes de aduanas tienen ciertas áreas grises que dejan bastante oportunidad para la interpretación por parte del Servicio de Aduanas. En algunos casos limitados, las disposiciones de las leyes internas de aduanas y sus reglamentos se contradicen, y en otros casos contradicen los instrumentos regionales, en parte debido a que Costa Rica ha efectuado muchas reservas a la legislación regional. Adicionalmente, puede ser difícil adaptar las leyes a la modernización del Servicio Nacional de Aduanas y a la implementación de nuevos sistemas automatizados de Aduanas (discutidos a continuación) sobretodo porque todos los cambios requieren un proceso engorroso en la Asamblea. En general, las personas entrevistadas como parte de esta evaluación indicaron que el marco jurídico existente es suficiente.

## C. INSTITUCIONES EJECUTORAS.

### 1. Ministerio de Comercio Exterior

La entidad principal a cargo de la formulación de políticas de comercio exterior en Costa Rica es el Ministerio de Comercio Exterior (“COMEX”), el cual posee un mandato claro bajo su ley de creación (Ley 7638) que lo faculta para desempeñar varias funciones, entre otras: formular políticas de comercio internacional e inversión extranjera, negociar y firmar acuerdos bilaterales y multilaterales, representar al país ante la OMC y demás foros internacionales, y establecer mecanismos que regulan las exportaciones e inversiones.

COMEX ofrece información respecto a acuerdos de comercio multilaterales y bilaterales aplicables en su página Web,<sup>58</sup> la cual contiene una copia de su ley de creación y la regulación de la organización interna de COMEX. La página contiene además información relativa a las negociaciones comerciales actuales de las que Costa Rica es parte.

El sector privado indicó que COMEX es una entidad gubernamental muy fuerte y poderosa, con un personal muy bien capacitado y experto, y además con suficientes fondos. El único problema, según indicara uno de los entrevistados, es que a COMEX le han sido confiadas muchas obligaciones, y debido a que actualmente estaba enfocado en la negociación de tratados de libre comercio, al presente no está promoviendo la inversión extranjera lo suficiente. Sin embargo, durante las entrevistas con funcionarios de COMEX, estos explicaron que aunque el público en general considera que poseen suficientes fondos y personal, comparados con otros ministerios, COMEX necesita más personal, mejores oficinas y más fondos.

Pese a que COMEX es una entidad gubernamental relativamente nueva, su personal está bien capacitado y posee ideas modernas acerca de los beneficios del libre comercio y una creciente inversión extranjera. Aun cuando los funcionarios de COMEX consideran que necesitan más fondos, personal y mayor infraestructura, la verdad es que COMEX funciona razonablemente bien, y se considera el Ministerio elite de Costa Rica.<sup>59</sup>

Los funcionarios de COMEX han hecho un gran esfuerzo para abordar el proceso de negociación de abajo hacia arriba de lista positiva, en vez de seguir el enfoque tradicional de implementar tratados de libre comercio de arriba hacia abajo (que identificaron como el abordaje dado por la Unión Europea). Los estudios de lista positiva efectuados por COMEX demuestran que hay muchos detalles y obstáculos pequeños que deben resolverse para lograr un tratado de libre comercio efectivo. COMEX ha completado la tarea relativamente más fácil de negociar y firmar el CAFTA y ahora enfrenta la tarea más difícil de trabajar en los cambios para hacer posible su implementación. COMEX está conciente de la necesidad de armonizar muchas leyes al nivel regional, y de promulgar más leyes regionales, mejorar la infraestructura comercial, educar al público en general, y ofrecer capacitación a los funcionarios públicos. Los funcionarios de COMEX consideran que hay dos enfoques para resolver el problema de Aduanas: (a) proveer

<sup>58</sup> See <http://www.comex.go.cr>.

<sup>59</sup> A partir de junio, el país ha experimentado una crisis política marcada por la renuncia de Alberto Trejos, Ministro de COMEX; Anabel González, negociadora en jefe de CAFTA; y los Ministros de Transporte, Finanzas, Trabajo, y el Ministro de la Presidencia, entre otros. Ver por ejemplo, Oneworld.net, *Protests Bring Costa Rica to the Verge of Paralysis*, (Ag. 26, 2004), en <http://www.oneworld.net/article/view/92654/1/>.

capacitación a los funcionarios actuales; o (b) comenzar desde cero, a través de la capacitación de personal de Aduanas completamente nuevo. Muchos en COMEX se inclinan por este segundo enfoque.

COMEX enfrenta en este momento el desafío de implementar las fases dos y tres de su Plan de Acción Nacional que presentó a los Desarrolladores de Capacidades en Comercio durante las negociaciones del CAFTA. Estas fases son: (a) implementación del fortalecimiento institucional y (b) transición al libre comercio.

## **2. Otras Entidades Directamente Involucradas en el Comercio Internacional**

- ♦ La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, o “PROCOMER”<sup>60</sup> resultó de la fusión del Centro de Promociones de las Exportaciones y de la Corporación de Zonas Francas en 1996. El propósito de PROCOMER consiste en desarrollar y fortalecer la capacidad exportadora de los sectores productivos de Costa Rica.
- ♦ El MEIC es responsable de la conducción de todas las investigaciones administrativas que involucren la posible imposición de derechos antidumping, derechos de compensación o medidas de salvaguarda. De acuerdo con el sector privado, la entidad no está suficientemente financiada, y la mayor parte de los casos de subsidio por comercio desleal y subsidios en Costa Rica no se recusar.
- ♦ Los Ministerios de Salud y Agricultura están relacionados en cuanto a que se requiere que otorguen una serie de documentos necesarios para la importación de ciertos tipos de bienes al país. El sector privado proporcionó declaraciones contradictorias respecto a estas entidades gubernamentales. Los entrevistadores fueron informados que ambos ministerios son eficientes y ágiles en la entrega de la documentación necesaria, mientras que otros sectores los culpan directamente por los retrasos en las importaciones y la protección de productores de cosméticos.

Las entidades arriba mencionadas, así como el resto de la administración pública, derivan sus mandatos de las leyes vigentes. Deben emitir fallos según lo disponga la ley,<sup>61</sup> la cual entra en vigencia mediante su publicación en el diario oficial.<sup>62</sup>

En general, el público está muy complacido con COMEX y PROCOMER, con sus políticas de puertas abiertas que permiten al sector privado comunicarse fácilmente con el sector público, le agrada su enfoque de abajo hacia arriba y el esfuerzo que hacen para negociar condiciones en el tratado de comercio en beneficio de los productores nacionales. Sin embargo, el sector privado considera que debe hacerse más en el área de desarrollo de capacidades en comercio de las entidades locales y en la promoción de la inversión extranjera.

---

<sup>60</sup> Ver, <http://www.procomer.com/>.

<sup>61</sup> Artículo 13 de la Ley de Administración Pública .

<sup>62</sup> Artículo 7 del Código Civil.

## **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

### **1. Servicio Nacional de Aduanas**

El Artículo 8 de la Ley General de Aduanas crea el Servicio Nacional de Aduanas como una entidad de la administración de impuestos del Ministerio de Hacienda. El Servicio Nacional de Aduanas comprende la dirección general, aduanas fronterizas y demás entidades de aduanas.<sup>63</sup> El mandato legal de Aduanas es claro y adecuado. Sin embargo, el Servicio Nacional de Aduanas no tiene suficiente personal y los procedimientos aduaneros en Costa Rica siguen siendo complejos y burocráticos a pesar de las reformas y mejoras legislativas recientes. Aduanas aplica las normas publicadas (leyes y reglamentos) de manera uniforme en todo el país. Empero, Aduanas también aplica ciertas disposiciones internas del Servicio de Aduanas denominadas circulares, la cuales generalmente no se publican en el diario oficial, aun cuando algunas están disponibles de manera poco consistente en el servicio de la página Web de Aduanas en el Buscador de Documentos (BUDHA)<sup>64</sup>. Aduanas ha establecido también una ventanilla única.<sup>65</sup>

A Costa Rica le falta una metodología clara de evaluación de riesgos. El país no posee una base de datos computarizada para ayudar a Aduanas a determinar cuáles embarques debe inspeccionar. La infraestructura portuaria así como otra infraestructura de Aduanas (bodegas) son muy deficientes. Adicionalmente no hay planes inmediatos para invertir en la mejora de infraestructura por parte del sector público o de algunas instituciones donantes.

Las declaraciones electrónicas funcionan bastante bien. El país está implementando un nuevo sistema automatizado en Aduanas, con base en el modelo Uruguayo (LUCIA), el cual se denomina TICA en Costa Rica, y está programado para iniciar a finales de este año. Aun cuando existe mucho optimismo en Aduanas por el uso de este sistema, se necesita más capacitación para poder implementar el sistema completa y efectivamente. Los funcionarios de gobierno consideran que las instituciones donantes cubren hasta la provisión de la tecnología (no solo en el caso de LUCIA/TICA, sino también en otros casos), pero no aseguran que los funcionarios de Aduanas recibirán la capacitación adecuada en el uso del sistema.

Además, el sector privado y Aduanas han trabajado conjuntamente para lograr mayor transparencia en la aplicación de las reglas y reglamentos mediante la creación del servicio con base en el Internet denominado BUDHA, el cual es una base de datos que contiene todas las normas de Aduanas vigentes, ya sea que fueran publicadas en el Diario Oficial o no. Sin embargo, muchas aduanas fronterizas poseen solamente una computadora y a menudo los funcionarios no pueden acceder al Internet. En general, la mayor parte del sector privado y las instituciones donantes entrevistadas consideran que Aduanas tiene muchos problemas que dificultarán la implementación del CAFTA. Entre los principales temores podemos mencionar los siguientes:

---

<sup>63</sup> Ley General de Aduanas, Artículo 8 (<http://www.hacienda.go.cr/aduanas/LGA/LGA003.HTM>).

<sup>64</sup> BUDHA es el buscador de Aduanas creado con el apoyo de la Cámara de Exportadores de Costa Rica.

<sup>65</sup> La ventanilla única. Los entrevistados explicaron que el propósito de la ventanilla única es emitir todas las autorizaciones asociadas con la importación en un solo lugar. Sin embargo, algunos permisos (por ejemplo, los del Ministerio de Salud y de Agricultura) siempre se deben obtener separadamente.

- ♦ **Corrupción.** La corrupción se destaca como el problema mencionado con mayor frecuencia dentro de Aduanas. La mayor parte de los entrevistados indicaron que era necesario trabajar mucho para eliminar la corrupción. Un entrevistado indicó que el mejor abordaje a este problema sería eliminando la infraestructura completa y despidiendo a todo el personal y comenzando de cero, debido a que no existía manera de resolver el problema de la corrupción con los empleados actuales. Otra fuente culpó a los agentes aduaneros de la corrupción e indicó que en muchos casos los pagos corruptos exigidos por los agentes aduaneros para supuestamente pagar a los funcionarios de Aduanas, quedan en manos de estos agentes. Otros culpan al sindicato de empleados portuarios de las prácticas corruptas. Los entrevistados comentaron que la ley otorga demasiada discreción y facultades a los funcionarios de Aduanas, y que no existe un criterio claro respecto a la determinación de cuándo detener un embarque para su inspección. Esto da lugar a detener la carga sin razón aparente y cobrar para liberar la mercadería.
- ♦ **Capacitación de los Funcionarios de Aduanas.** En general, los entrevistados consideraron que el problema clave en el área de clasificación arancelaria deriva de la falta de capacitación de los funcionarios de Aduanas para determinar la clasificación aduanera correcta que debe aplicarse a un producto dado. Muchos importadores toman ventaja de esta debilidad para clasificar productos bajo subpartidas incorrectas con derechos arancelarios más bajos. Esto ha tenido como resultado la pérdida de ingresos para las Aduanas de Costa Rica. No obstante las quejas del sector privado, muchos indicaron que ni el sector privado ni la administración pública esta proporcionando capacitación activa a los funcionarios de Aduanas para ayudarles a clasificar los bienes correctamente.
- ♦ **Seguridad.** El problema respecto a la seguridad de Aduanas surgió más de una vez durante nuestras entrevistas. Al preguntar a qué tipo de seguridad se referían, algunos indicaron que a la seguridad de la carga; expresaron que muchas veces se violan los sellos y que los funcionarios (de las aduanas fronterizas o los transeúntes) abren los contenedores antes de su inspección. Otros indicaron que se referían a la seguridad del precinto de Aduanas en si, en únicamente algunas aduanas fronterizas. Otros indicaron que debido a la falta de capacitación, los funcionarios de Aduanas no pueden detectar drogas ilegales, bienes falsificados y pirateados, o actividades terroristas. No existe una metodología de análisis de riesgo y selección (lo cual es una puerta abierta para las prácticas corruptas de los funcionarios aduaneros).
- ♦ **Condiciones Inadecuadas de la Infraestructura de Aduanas.** Durante el curso de esta evaluación surgieron historias contradictorias acerca de las condiciones de la infraestructura de Aduanas y de las razones porque nadie ha financiado las mejoras estructurales. Las fuentes indicaron que Aduanas no posee bodegas cerca de los puertos, y por lo tanto la carga debe transportarse hasta San José u otra ciudad. Otra fuente mencionó que aun cuando ciertamente existen bodegas cerca de los puertos principales, no son suficientes para satisfacer la demanda. Finalmente, una tercera fuente nos contó que no hay bodegas de Aduanas sino que mas bien muchas bodegas privadas. El hecho de la falta de claridad respecto a la condición real de la infraestructura de Aduanas constituye un problema en sí. De cualquier manera, la mayoría de los entrevistados

coincidieron en que la generalidad de la infraestructura de Aduanas es inadecuada y necesita bastante trabajo para su modernización.

- ♦ **Falta de Coordinación.** Existe una falta de coordinación con las demás entidades involucradas en operaciones de importación y exportación, y además existe un exceso de procedimientos y requisitos de documentación.
- ♦ **Transparencia.** Los funcionarios de Aduanas basan muchas de sus decisiones en las circulares no publicadas mencionadas anteriormente. Además, a menudo los importadores y exportadores se confunden respecto a cuál circular es aplicable en un momento dado, ya que las aduanas fronterizas aplican las circulares no vigentes si resultan más beneficiosas para un importador dado. Esto ha promovido la “búsqueda de una mejor oferta aduanera,” en la que un importador puede movilizar la carga desde el puerto de arribo hasta otro puerto para su autorización, para beneficiarse de una circular más favorecedora aunque obsoleta aplicada por la aduana fronteriza en ese puerto.

## 2. Asociaciones Profesionales y Servicios Especializados

Hay muchos abogados y economistas individuales en Costa Rica con experticia en asuntos de comercio internacional. Sin embargo, la asociación de abogados de Costa Rica no tiene una sección dedicada a asuntos relacionados con el comercio internacional. El sector privado se encuentra organizado en cámaras y asociaciones de comercio, pero muchos entrevistados indicaron que las cámaras no han sido proactivas en la promoción de cambios en las leyes y la modernización de las instituciones. Los representantes de las cámaras indicaron que han ofrecido conferencias al público acerca de los temas comerciales más importantes, pero muchos de los entrevistados consideran que no se está haciendo lo suficiente y enfatizaron la necesidad de agilizar y seguir coordinando todos estos esfuerzos. Los entrevistados indicaron que las cámaras no son proactivas en la presentación de proyectos de ley ante la Asamblea, ni en el cabildeo para las reformas. Sin embargo, los trabajadores aparentemente están bien organizados y han realizado marchas para protestar contra los tratados de libre comercio firmados por el país (tales como el CAFTA). A través de las entrevistas el equipo averiguó que de los 67 miembros de la Asamblea Legislativa, los sindicatos han asegurado 17 votos en contra del CAFTA.

Existen otras instituciones de apoyo al comercio internacional con diferentes niveles de efectividad. Hay un gran número de despachadores de carga y agentes de Aduanas. Las instituciones financieras proporcionan crédito comercial a tasas de interés entre el 20 y 30 por ciento. Los medios de comunicación locales informan regularmente acerca de los eventos más recientes del país y de la región respecto al comercio.

La empresa costarricense se beneficiaría grandemente de un esfuerzo coordinado por las asociaciones y cámaras profesionales para promover una reforma a la ley de comercio internacional y el fortalecimiento institucional. El país también se beneficiaría de cursos y seminarios especializados sobre asuntos relativos a Aduanas, desarrollo de capacidades en comercio, y la implementación de disposiciones de tratados de libre comercio y su impacto en las empresas costarricenses.

## **E. DINÁMICA SOCIAL**

El sector privado estimula sin mucha efectividad la promulgación de leyes modernas. Esto podría ser el resultado de una opinión general en los sectores público y privado, que los problemas de Costa Rica en cuanto al comercio internacional no se originan en las leyes, sino en la aplicación de esas leyes por parte de las instituciones relevantes. Los entrevistados expresaron que la mayoría de los cambios legislativos producidos en Costa Rica son el resultado de la presión de los Estados Unidos (como en el caso de las reformas a las leyes bancarias para reducir el lavado de dinero) o de las instituciones donantes internacionales.

Uno de los cambios legislativos más significativos en el área de comercio internacional ocurrió el año pasado con la adaptación de la Ley General de Aduanas al CAUCA III. Sin embargo de acuerdo con uno de los entrevistados, la Asamblea ha promulgado muy pocas leyes útiles en los últimos tres años (aproximadamente cinco). Actualmente la Asamblea se está centrando en CAFTA, y en la reestructuración del sistema tributario, y no hay evidencia de voluntad política para promover leyes de comercio internacional nuevas y modernas. Así mismo, no hay un funcionario de alto nivel que esté promoviendo activamente las reformas a la ley de comercio internacional.

Las comunidades empresariales y profesionales raras veces presentan proyectos de ley a la Asamblea, y cuando se les da la oportunidad de comentar acerca de una ley propuesta, a menudo pasan por alto esta oportunidad al declinar la invitación para ofrecer comentarios o por la incapacidad de hacer un análisis profundo de las reglas propuestas.

En general, las reformas a las leyes que rigen el comercio internacional en Costa Rica parecen responder a presiones internacionales, ya sea por los países interesados en hacer negocios con Costa Rica o por los requerimientos en los tratados de libre comercio firmados por Costa Rica. La falta de un esfuerzo organizado por parte de la empresa nacional para cambiar y modernizar el sistema de comercio internacional de Costa Rica ha dejado un área muy amplia para reformas que no está siendo abordada en ningún frente. En efecto, algunas áreas que necesitan modernizarse y reformarse y que afectan directamente a la empresa nacional no están siendo atendidas en gran medida.

## **F. RECOMENDACIONES**

- ♦ Es necesario estimular soluciones regionales a los problemas de facilitación del comercio, inversiones y aduanas. Debería proveerse asistencia técnica a fin de establecer una escuela de aduanas regional, y promover sistemas de solución de controversias entre otras.
- ♦ Un Servicio Nacional de Aduanas adecuadamente dotado de personal, bien entrenado, honesto y transparente resulta absolutamente esencial para el libre comercio. Deben abordarse los problemas de Aduanas incluyendo la falta de capacitación, fondos insuficientes, corrupción, falta de infraestructura, y falta de sistemas de análisis de riesgos y metodología de selección. Las mejoras en esta área deberían facilitar la agilización de los trámites de autorización, reducir las oportunidades de corrupción, detener el contrabando, el tráfico de drogas y el terrorismo, y en general, promover un

entorno comercial saludable. Esto resulta esencial para la implementación del CAFTA. No puede haber un libre comercio si los bienes son detenidos en las fronteras durante horas, sino se pueden almacenar apropiadamente, y sino se asegura la carga, etc.

- ♦ Debe desarrollarse un sistema de examen judicial fuerte y eficiente respecto a las decisiones aduaneras (por ejemplo en lo concerniente a la clasificación o valoración de la mercancía, o respecto a si satisface las reglas de origen del CAFTA. Estas medidas podrían desincentivar la corrupción entre los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas.
- ♦ Costa Rica necesita promulgar y aplicar las sanciones civiles y penales por infracciones a las leyes de Aduanas que desincentiven realmente cualquier actividad ilícita, incluyendo las prácticas de corrupción, contrabando, la importación de bienes falsificados o pirateados y el tráfico de drogas.

## **XI. FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS**

### **A. INTRODUCCIÓN**

En general el marco jurídico relativo al flujo de bienes y servicios ya está establecido. Mayormente, las leyes que rigen las instituciones relacionadas con la operación del flujo de bienes y servicios proveen una autoridad adecuada. La implementación de las leyes aduaneras sigue siendo el punto crítico que enfrenta el flujo de bienes y servicios dentro de Costa Rica. Se necesitan recursos dedicados y capacitación para actualizar al servicio de Aduanas de Costa Rica para lograr un mejor desempeño de los empleados en el manejo del flujo de bienes actual igualmente los aumentos resultantes de CAFTA.

### **B. MARCO JURÍDICO**

En general el marco jurídico para la ley actual de Aduanas de Costa Rica se promulgó en 1995 y se reformó en el 2003. Es muy amplia y le proporciona a Aduanas un marco jurídico adecuado para desempeñar sus funciones. Se dice que la ley de Aduanas de Costa Rica es la más desarrollada en Centro América, y gran parte del lenguaje está incluido en el Código Aduanero Centroamericano. Podría ser necesario reformar la ley a manera de incorporar los requerimientos del CAFTA. Actualmente se están estudiando estos asuntos.

Aun cuando la ley, particularmente según reformas del 2003, resulta amplia y promueve un Servicio de Aduanas moderno, deben implementarse todavía muchas disposiciones. La ley permite la recepción de declaraciones electrónicas con documentos de soporte electrónicos, sin embargo, el sistema automatizado de Aduanas no ha sido desarrollado lo suficiente como para sobrellevar un proceso electrónico completo.

La ley estipula una cobertura de 24 horas 7 días a la semana pero únicamente para el aeropuerto de San José que actualmente opera en un horario de 24 horas, e incluso aquí la cobertura de procedimientos está limitada a la presentación de manifiestos y documentos de exportación.

La ley requiere que los funcionarios de Aduanas posean un diploma de Licenciatura en el campo de comercio internacional. La mayoría del personal actual fue contratado antes de la promulgación de esta ley y no poseen un grado universitario.

El personal de Aduanas se contrata a través de un procedimiento de competencia, según lo identificado en las leyes del Servicio Civil Nacional. Están sujetos a los códigos de conducta cubiertos por el Servicio Civil Nacional, el Ministerio de Hacienda, y Aduanas. Bajo la ley nacional se prohíbe que un funcionario de Aduanas le cobre dinero al público directamente. Únicamente el Director General es electo por nombramiento público.

La ley de aduanas claramente define los deberes de los gerentes y funcionarios de Aduanas y establece los parámetros de autoridad respecto a otras entidades del estado. Los funcionarios de aduanas no desempeñan sus tareas sujetas a los requerimientos de otra institución gubernamental. Los candidatos a un puesto en Aduanas deben pasar por una investigación de sus antecedentes. Una vez contratados, cada año se examina el estado financiero de cada uno de los

funcionarios de Aduana. El valor de estos exámenes en la eliminación de la corrupción es cuestionable ya que no se incluyen a los miembros de la familia.

Aduanas esta en conformidad con el sistema de Clasificación Armonizada de mercancías pese a que Costa Rica no es signatario de la Convención Armonizada. Los Lineamientos de la Convención de Kyoto sobre la Simplificación de los Procedimientos Aduaneros se consideran y toman en cuenta cuando se escriben los lineamientos, pero Costa Rica no suscribió la Convención de Kyoto. El Acuerdo de valoración GATT sobre la Implementación del Artículo VII fue aplicado en el año 2000. Costa Rica es miembro de la Organización Mundial de Aduanas y se convirtió e miembro de la OMC en 1995.

El concepto de auto determinación en las declaraciones del importador se ha incorporado a la ley costarricense, lo que le permite al importador o a su agente preparar la declaración personalmente. La ley de Aduanas requiere que esta institución inicie una investigación dentro de los 4 años de la declaración; sin embargo, este período se extenderá en el futuro cercano hasta los 6 años.

La ley de Aduanas requiere el uso de agentes aduaneros para todas las importaciones comerciales. A partir de 1996, los agentes aduaneros deben ser graduados universitarios y poseer un año adicional en administración aduanera después de obtener su título de licenciatura, sin embargo, muchos agentes que estaban trabajando antes de la promulgación de la ley no poseen educación universitaria. Además, otros profesionales pueden ingresar al campo tomando un examen escrito preparado y administrado por Aduanas. De acuerdo con los entrevistados, la ley especifica las sanciones por mala conducta las cuales fluctúan desde \$100 hasta 1 año de suspensión.

La ley de Aduanas define claramente las sanciones por infracciones y las divide en acciones administrativas y penales. Si la pérdida de ingresos es de \$5,000 o más, o si el costo de los bienes contrabandeados es de \$5,000 o más, la violación se debe referir a las autoridades judiciales para una acción penal. Los tribunales poseen capacidad técnica limitada para comprender las complejidades de las infracciones a la ley de aduanas, y por lo tanto prácticamente no proveen ninguna retroalimentación de las autoridades judiciales justificando el resultado del caso. Se ha establecido un proceso de apelaciones para recusar las decisiones de Aduanas sobre las sanciones administrativas en la institución, y en última instancia las apelaciones van al Tribunal Nacional de Aduanas, el cual no forma parte del sistema judicial.

El personal de Aduanas esta facultado para emitir sus dictámenes técnicos relacionados con valoración y clasificación. Estos dictámenes deben estar firmados por el Director General para que tengan fuerza obligatoria. Las resoluciones de origen las firma el Director General también. Actualmente estas decisiones son específicas a la parte interesada y no se publican ni están disponibles al público.

La ley también cubre la evaluación de riesgos y el examen selectivo de la mercancía, y actualmente el sistema proporciona parámetros indicando el nivel de examen incorporado en el sistema de declaración electrónica.

Aduanas posee jurisdicción sobre los bienes mientras están bajo la custodia de Aduanas, pero una vez liberados, los bienes están bajo la jurisdicción de la Policía Fiscal, la cual es una entidad separada bajo el Ministerio de Hacienda. Están facultados para detener los bienes liberados por Aduanas. Aduanas no posee autoridad para trabajar en forma encubierta o para realizar arrestos y debe llamar a la Policía Fiscal. Aduanas únicamente puede actuar con la aprobación judicial para intervenir después del despacho de los bienes.

Costa Rica no es signatario del Acuerdo Marítimo Internacional y únicamente puede abordar las embarcaciones con el permiso del Capitán, a menos que exista causa para creer que la embarcación transporta bienes peligrosos.

Las leyes de propiedad intelectual son relativamente nuevas, y los entrevistados expresaron que hay poca experiencia en su aplicación dentro de Aduanas. El Ministerio de Comercio Exterior las administra y le compete al Ministerio de Justicia llevar a juicio las violaciones a los derechos de propiedad intelectual. Aduanas esta facultada a realizar arrestos cuando el Ministerio de Justicia emite una orden de arresto con base en la queja de un titular. Aduanas puede detener un embarque cuando sospecha que ha ocurrido una violación, pero la ley es limitante debido a que un funcionario de Aduanas puede ser encontrado personalmente responsable por los daños resultantes de un arresto inválido.

Aduanas ha tomado acción para promover un proceso más eficiente y ha reformado la ley para modernizar el proceso, pero las limitaciones de una infraestructura inapropiada, dotación de personal inadecuado, limitaciones presupuestarias, y problemas de organización impiden el proceso aduanero. Aduanas no posee la base de recursos y conocimiento necesarios para equipar y capacitar al personal en las técnicas modernas de manera adecuada.

### **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

El Ministerio de Planificación Económica desarrolló un plan estratégico para aumentar la competitividad en el mercado costarricense. Un elemento crítico de este enfoque es el programa de competitividad de aduanas, el cual incluye la reorganización de Aduanas para promover tanto eficiencia, como el libre movimiento de bienes. El plan quinquenal de aduanas incluye estos objetivos. Aduanas ya avanzó en la consecución de estos objetivos. El servicio de Aduanas inició su re-organización para satisfacer mejor las demandas del comercio moderno. Aduanas ha identificado los requisitos para la plena integración de la Unión Aduanera Centroamericana. Sin embargo, cuestionamientos sobre soberanía nacional, asignación de ingresos cobrados, y falta de voluntad política, han retrasado la participación de Costa Rica en este esfuerzo.

De acuerdo con las fuentes entrevistadas, el presupuesto actual de Aduanas obstruye la capacidad de la institución para modernizarse o mantener a un personal bien capacitado que pueda desempeñar sus funciones diarias con efectividad. Aduanas recientemente condujo un estudio para demostrar el retorno sobre la inversión al gobierno respecto a la adición de 50 puestos técnicos. Los resultados que arrojó el estudio fueron de un 400 por ciento de retorno sobre la inversión en un lapso de 4 años. A pesar de esto, en el año 2004, la institución solicitó 9 mil millones de colones pero recibió únicamente 4.18 mil millones. El 96 por ciento de este monto es absorbido por el pago de salarios de los 700 empleados, no quedando nada para las mejoras de las instalaciones, capacitación, equipo o TI. Debido a que Aduanas ha estado sub financiada

durante años, las herramientas utilizadas por Aduanas, incluyendo el equipo TI continúa deteriorándose, con la imposibilidad de efectuar las mejoras.

Los salarios de los funcionarios de Aduanas son bajos, con un promedio aproximado de \$1,000 a \$1,200 para los gerentes y \$400 para los puestos técnicos, según lo reportado por fuentes fidedignas. Según se nos comunicó estos sueldos están en aproximadamente un 12 por ciento más bajos que lo que se paga en puestos similares en el Ministerio de Hacienda y un 80 por ciento más bajos que en otras entidades públicas que desempeñan tareas similares. El servicio de Aduanas utiliza las normas de desempeño genéricas del Servicio Público Nacional para evaluar a sus empleados en una base anual. Estas normas no son efectivas para reconocer o premiar el desempeño sobresaliente o para identificar un desempeño inaceptable. Tampoco existe un programa de incentivos o bonificaciones para reconocer y premiar el buen desempeño.

La política de contratación de Aduana exige la rotación de personal. Sin embargo, existen desigualdades en la dotación de personal entre las oficinas de Aduanas en el campo, lo que resulta en una alta discrepancia en los tiempos de despacho entre los diferentes puestos de Aduanas. Se han asignado sesenta funcionarios de Aduanas a Puerto Limón, incluyendo tanto personal técnico y administrativo, en oposición a los 120 funcionarios asignados al Aeropuerto. Sin embargo el 80 por ciento del comercio internacional transita a través de Limón. A manera de demostrar el impacto de las desigualdades en la dotación de personal, la carga importada en el puesto fronterizo terrestre de la zona norte de Peñas Blancas, generalmente se despacha una hora después de presentado los documentos en Aduanas, mientras que la norma en Limón es de dos días.

Aduanas no tiene instalaciones de capacitación ni un cuadro de instructores capacitados para conducir las capacitaciones. Las necesidades de capacitación se identifican mediante una encuesta anual a los empleados. El personal de capacitación trabaja con los donantes internacionales a fin de satisfacer esas necesidades. La embajada de Francia ha sido particularmente activa en proveer dicha asistencia. Sin embargo, el donante debe estar dispuesto a pagar todos los costos asociados con el seminario ya que Aduanas no tiene los fondos para pagar hospedaje, viáticos, etc., para los estudiantes ni para proveer las instalaciones.

En la encuesta más reciente de la comunidad de comercio, el Ministerio de Hacienda y dentro de éste el servicio de Aduanas se destacaron como la segunda institución pública más corrupta, inmediatamente después del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) . Aduanas ha tomado algunas medidas para remediar esta percepción, tales como la creación de una división separada dentro de su departamento legal para manejar las acusaciones de corrupción y tratar de solicitar la cooperación de los comerciantes para reportar problemas. Estas medidas no han sido totalmente exitosas debido a que el sector comercial duda en reportar estas acciones por temor a una retribución. Aduanas está contando con la implementación de un procedimiento más simplificado y automatizado para limitar las oportunidades de conducta inapropiada de sus funcionarios.

Los comentarios hechos por el personal de Aduanas sugiere que la moral entre los funcionarios de Aduana esta baja. Mala paga, condiciones laborales inapropiadas, y la falta de la capacitación necesaria e incentivos por un buen desempeño son factores que contribuyen a esta baja moral. Los funcionarios de Aduanas sienten que nadie esta abordando estos problemas dentro del

Gobierno. Otro factor que contribuye a este descontento es el conocimiento de condiciones muy diferentes para las Aduanas en el vecino país de Nicaragua. El 2% de todos los cobros de Aduanas regresan a la institución para efectuar mejoras y los salarios y condiciones laborales son muy superiores a los que existen en Costa Rica.

A pesar de los problemas de presupuesto, percepción y capacitación, entre el sector comercial se considera a Aduanas como la institución gubernamental más proactiva. Están bajando las sanciones por infracciones menores, y la institución está respondiendo de manera más efectiva a los problemas del sector comercial. En muchos aspectos, el servicio de Aduanas está impulsando el esfuerzo de modernización a lo largo del sector de comercio internacional mediante el desarrollo y uso obligatorio de su sistema operativo automatizado. Como la principal institución reguladora del flujo de bienes a través de las fronteras, es la entidad con mayor responsabilidad en la aplicación de los tratados comerciales. El servicio de Aduanas está bajo una intensa presión nacional e internacional por modernizarse y proveer procedimientos eficientes, transparentes y receptivos para promover el libre movimiento de bienes.

El sistema automatizado actual es obsoleto. La validación de datos y el procesamiento de la declaración de bienes se pueden efectuar electrónicamente, pero la declaración electrónica de bienes no se considera un documento legal, aún cuando la ley permite este proceso. Para despachar bienes se deben presentar los documentos aduanero y demás documentos de otras instituciones asociadas. Casi nunca se comparte información, y tampoco existe una base de datos central que le permita a los funcionarios de Aduanas o a otras instituciones aplicar los procedimientos de manera uniforme.

El sistema de riesgos es muy rudimentario con parámetros y filtros basados en la inteligencia, el riesgo y la revisión de infracciones documentadas. No aborda asuntos de incumplimiento. No se alimenta al sistema automatizado con los nuevos hallazgos y tampoco existe un historial de importadores en línea para ser revisados. Los funcionarios pueden cambiar un despacho generado por el sistema a un examen, con el consentimiento del gerente, pero no pueden cambiar un examen o un requerimiento de examen a un despacho de los bienes, sin el examen.

El nuevo sistema de TI, TICA, estará disponible en los últimos meses del 2004. La meta consiste en aumentar la transparencia y proveer más información a sus usuarios. Este sistema está basado en el Internet y el diseño fue modelado siguiendo el Sistema Automatizado de Aduanas de Uruguay. Aduanas ha recibido financiamiento externo para la construcción del sistema, pero todavía existe la necesidad de asistencia adicional. Este sistema integrará otras entidades gubernamentales, portadores, agentes, almacenes, y demás entidades dentro de un proceso electrónico completo. Permitirá el procesamiento electrónico que incluya la transmisión de documentos y el almacenaje de imágenes, pero las demás organizaciones deben aceptarlo, y deben abordarse asuntos tales como equipo y comunicaciones. El Banco Interamericano de Desarrollo ha proporcionado financiamiento para un paquete de software para los embarques expresos que se deberán integrar al nuevo sistema TI. Dado que el presupuesto de Aduanas no posee fondos para el desarrollo de TI o para el equipo, se están haciendo intentos para financiar la continuación de este esfuerzo mediante un préstamo híbrido para el proyecto de competitividad nacional auspiciado por el Banco de Interamericano de Desarrollo.

El mandato de Aduanas es que la declaración se transmita electrónicamente pero además se deben presentar los documentos físicos para lograr el despacho de los bienes. Aduanas ha instituido un proceso eficiente de ventanilla única en donde se presentan todos los documentos para su revisión después de haber efectuado la transmisión electrónica de la declaración, el pago al banco, y la autorización de despacho por las otras entidades. Después de la fase de revisión y aceptación, los bienes se pueden trasladar inmediatamente o pasan por otra revisión, que puede tomar varios minutos, o si resulta necesaria una inspección, los bienes generalmente son examinados en el término de una o dos horas.

Aduanas percibe su papel primordial como el de generador de ingresos y emplea documentación y requerimientos de examen excesivos e innecesarios para realizar esta función. El exceso de documentación demora el despacho y resulta en una carga innecesaria sobre la comunidad empresarial. Esto incluye los requisitos de una certificación de información de la factura del importador y la declaración de relación con el exportador para cada transacción de importación.

El exceso de requisitos de documentación requiere que los funcionarios de Aduanas se aseguren de su debido cumplimiento, lo que los distrae de otras tareas más sustantivas. Al presente, los funcionarios que rotan a través de los equipos de auditoría y revisión. Quienes examinan las transacciones después de despachada la carga son los que descubren la mayoría de las declaraciones incorrectas en el campo.

No existe una especialización en mercancías en las funciones de campo de Aduanas. Los funcionarios profesionales de Aduanas realizan la gama completa de revisiones técnicas, y fungen como tomadores de decisión en asuntos de clasificación, valoración, reglas de origen, examen, y mercadería restringida. Resulta difícil mantenerse al día en el peritaje de estos campos en constante evolución. No se puede mantener un nivel de conocimiento competente en todos estos campos. El resultado es un funcionario generalista, que aunque bien intencionado, menoscabe la habilidad de Aduanas de recolectar los ingresos apropiados.

Según las personas conocedoras de las operaciones de Aduanas, la proporción de exámenes son altas entre el 15 al 20 por ciento, con pocas discrepancias. En los casos en que Aduanas descubre un excedente de mercancías, el importador debe obtener una declaración por escrito del exportador, certificada por el Consulado de Costa Rica, para resolver el impase.

Los funcionarios de Aduanas no visten uniforme pero llevan tarjetas de identificación. Es necesario elevar la imagen del funcionario y promover el orgullo en el servicio y autoestima personal.

El despacho de mercancías que requiere de la participación de otras instituciones resulta ineficiente. Cada institución realiza sus funciones de manera independiente, en secuencia y sin coordinación, ni una interfase electrónica entre ellas. El examen por parte de múltiples instituciones resulta engorroso y demora el despacho. El nuevo sistema de procesamiento integrado de Aduanas, TICA, mejorará esta situación siempre que las otras instancias participen, y que se hagan esfuerzos conjuntos para rediseñar los procedimientos de examen y despacho en uno solo.

En general, el proceso de exportación es visto por todos como eficiente. Existe poca intervención por parte de Aduanas respecto a las exportaciones. Aduanas no exige que se ingrese electrónicamente la información sobre exportaciones y muy pocas exportaciones pasan por una inspección. El 1 de junio de 2004, se iniciará la mejora a la facilitación del Comercio en Exportaciones, entre Costa Rica y Nicaragua. Ambas administraciones de Aduanas compartirán los datos de sus declaraciones de exportación electrónicamente respecto de los bienes con destino a estos dos países, eliminando la revisión de documentos en las fronteras terrestres fronterizas.

Los bienes se clasifican bajo el Sistema Armonizado, y el acuerdo de valoración de la OMC se implementó en el 2000. La información comercial se recoge de las declaraciones y es enviada al Banco Central que es la entidad responsable de administrar las estadísticas de comercio.

La Unidad de Aplicación de la Ley a nivel de oficina central realiza las investigaciones con base en las quejas o los resultados de las revisiones y verificaciones, incluyendo posibles violaciones a las cuotas. Así mismo, se les ha confiado el monitoreo de los controles internos, la identificación de los candidatos a una auditoria, las pos auditorias y la identificación de pos auditorias y de los parámetros de riesgo. Se le ha asignado un total de 40 oficiales a esta unidad. No se le permite al personal policial efectuar operaciones encubiertas. Existe algún nivel de cooperación con las instituciones del gobierno, y la unidad también recibe y analiza la inteligencia sobre casos de fraude comercial e infracciones contra Aduanas.

No se efectúa ningún tipo de planificación especial en el puesto con el fin de identificar los embarques de alto riesgo, ni se diseña una estrategia para abordar estas situaciones, a pesar de la diferencia significativa en la mezcla de mercancías e importadores de un lugar a otro y el conocimiento de la comunidad comercial local en estos puestos. Tampoco existen equipos especiales de aplicación de la ley en Aduanas para crear esta evaluación de amenazas o para iniciar acciones de intervención de corto plazo continuamente cambiantes para mantener la impredecibilidad de las acciones de Aduanas y utilizar esa base de conocimiento. El resultado es la selección continua de un grupo estático de blancos seleccionados al nivel de oficina central, ampliamente conocido por los interesados y fácil de evadir. Las Aduanas locales tampoco creen en estas acciones.

El equipo de auditoria de la oficina central consiste de un grupo de seis miembros del personal quienes anualmente auditan un total de 25 compañías en su mayoría importadoras, pero a veces también agentes y otras entidades auxiliares. El personal asignado a este grupo son contadores a quienes se les capacita internamente en la Ley de Aduanas y sus procedimientos.

El Servicio Nacional de Aduanas esta en el proceso de comprender e implementar su papel en el control de los bienes estratégicos. Costa Rica es parte de todos los acuerdos internacionales sobre licencias y control de materiales y bienes de doble uso de armas de destrucción masiva (ADM). La Embajada de los Estados Unidos esta trabajando con Aduanas para proporcionar capacitación en anti-terrorismo e identificación de materiales para ADM.

El Ministerio de Comercio Exterior y las autoridades judiciales administran el DPI. Con base en una queja, el mandato de las autoridades judiciales consiste en que Aduanas detenga las embarcaciones que se crea están infringiendo la ley, o Aduanas puede detener una embarcación

con base en una sospecha, sin embargo, Aduanas se ha mostrado renuente a detener los bienes sin la autorización judicial debido a una restricción en la ley que estipula que el funcionario de Aduanas es personalmente responsable por una detención errónea. Las leyes DPI son relativamente nuevas y ha habido experiencia limitada en su aplicación.

El control del acceso al área de Aduanas en los puestos fronterizos más importantes con Nicaragua es inadecuado. Personas sin autorización pueden acceder al puesto e interferir e interrumpir el proceso, incluso transitar por el área mientras se descarga la mercadería para su inspección, la cual se efectúa al aire libre. El pillaje es un problema importante en este medio.

Los dictámenes técnicos se pueden emitir al nivel local o de oficina central, pero son obligatorios únicamente si portan la firma del Director General. Aduanas tiene un sitio Web de donde se pueden revisar y bajar las leyes y regulaciones, aunque no se publican los dictámenes ni las circulares de procedimiento. Según se mencionó anteriormente, la comunidad comercial proporcionó un software de facilitación denominado BUDHA, el cual está disponible a través del sitio web. La comunidad ha identificado y puesto a disposición circulares de procedimiento para su revisión por parte de Aduanas y la comunidad empresarial, pero los dictámenes son específicos a la parte interesada y no se publican.

Aduanas no ha desarrollado una sociedad efectiva con la comunidad comercial. Aunque Aduanas aborda los problemas individuales con competencia, no ve en la comunidad de comercio a un miembro del equipo en el desarrollo de procedimientos o de políticas. No se ha establecido un sistema para reunirse regularmente con representantes de los diferentes sectores comerciales a fin de abordar asuntos comunes, solicitar su consejo, e intercambiar información. Aduanas no ha promovido al comercio como un aliado en su necesidad de facilitar el comercio legítimo y evitar el contrabando y evasión de los requisitos legales. Pese a que la institución está comenzando a reconocer los beneficios de un diálogo tal, todavía ve a este sector con sospecha.

La comunicación con otras entidades fronterizas se realiza generalmente a través de reuniones formales interministeriales presididas por PROCOMER del Ministerio de Comercio.

## **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

### **1. Instituciones Públicas**

En general la comunidad comercial ve a Aduanas como la entidad que presenta menos problemas respecto a las barreras no arancelarias al comercio. A pesar que existe una fuerte percepción de corrupción entre los funcionarios de la institución, el aumento continuo en los requerimientos, la falta de uniformidad y predicibilidad entre las otras entidades gubernamentales presentan muchos más problemas para la comunidad comercial. Además, existe cierto reconocimiento de los esfuerzos que Aduanas está haciendo por simplificar sus procedimientos, para responder a los intereses del sector comercio, e implementar un sistema electrónico integrado para coordinar todos los requisitos de procedimiento.

Las importaciones de alimentos procesados y no procesados, incluyendo los productos de salud, constituyen uno de los sectores más regulados dentro de la economía costarricense. Los importadores deben cumplir con alrededor de 125 requisitos legales, distribuidos entre varios

ministerios. Uno de los requisitos más onerosos fue promulgado en Marzo de 2003, en donde se estipula que todos los productos alimenticios sean registrados en el Ministerio de Salud, antes de ser importados. Los responsables de la implementación no están bien capacitados en cuanto a los requerimientos, lo que resulta en falta de uniformidad y consistencia, así como en demoras en el proceso de aplicación y aprobación.

Para asegurar este registro, válido por 5 años, cada producto importado debe tener dos certificaciones, uno emitida por el departamento de calidad total del exportador, asegurando que el producto cumple con todos los requisitos exigidos por Costa Rica, y el otro, emitido por la institución de seguridad alimentaria en el país exportador, demostrando que el producto esta disponible a la venta en el país de origen. El consulado de Costa Rica en el país exportador debe certificar la declaración.

Es difícil asegurar esta documentación debido a que muchos exportadores no comprenden los requerimientos. Como resultado, el cumplimiento conduce a muchos retrasos en los cargamentos. En algunos casos, los exportadores, particularmente los que hacen envíos a las PYMES, deciden no realizar negocios con Costa Rica debido a los costos y tiempo adicional requerido. No obstante que la industria ha expuesto su preocupación y que se ha preparado una enmienda a la ley, la ley aun no ha sido reformada.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería esta dividido en dos grandes departamentos, Salud Animal y Salud Vegetal. Cada uno tiene sus propios inspectores en los puestos aduaneros pero comparten el área de cuarentena. Ambas divisiones necesitan modernizar sus laboratorios, incluyendo el equipo y capacitación del personal. Salud vegetal esta mejor financiada y posee un sistema automatizado más moderno para controlar y registrar sus actividades debido a que sus fondos están destinados a la mejora de ese departamento. Esto no es una realidad en Salud Animal.

El Ministerio de Salubridad Animal y Vegetal esta en un estado de transición, tratando de balancear las demandas del libre comercio con la protección de los granjeros y el público en general. - El ambiente político de Costa Rica no permite que la institución resuelva este asunto. Una rama del gobierno continua abogando y presionando por la simplificación y eliminación de las barreras arancelarias, mientras que los sectores internos bien arraigados promueven leyes para evitar la competencia en el mercado. Una área en donde esta dicotomía es bien visible es en la importación de la cebolla.

La ley que regula la salud animal fue adoptada en 1978, mientras que para la salud vegetal se promulgó en 1997. Se ha identificado la necesidad de reformar ambas leyes, y al presente las enmiendas a las regulaciones de salud animal están en la Asamblea para su consideración. Además, ambas divisiones están pasando por una revisión de sus operaciones a fin de agilizar los procedimientos y promover el uso óptimo de sus recursos escasos y minimizar los requerimientos de procedimiento para los usuarios. En algunos casos esto se ha efectuado en consulta con la comunidad comercial.

La comunidad comercial esta preocupada también por la reciente implementación de la ley de 1993 administrada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta ley requiere la revisión anual de las instalaciones de procesamiento de alimentos de los exportadores por parte de los

inspectores del Ministerio de Agricultura de Costa Rica. El Ministerio establece una calendarización y los proveedores deben estar listos según se les demande. El importador paga los costos relacionados que pueden ser bastante considerables.

Las condiciones en que los inspectores de seguridad alimentaria examinan y controlan los productos alimenticios que ingresan a Costa Rica son inadecuadas. El examen y muestreo se hace generalmente al aire libre en los puestos fronterizos, sin la iluminación adecuada, ni instalaciones refrigeradas, o seguridad apropiada. Las restricciones de espacio en el muelle de descarga impide al inspector entrar al fondo del vehículo para tomar una decisión o extraer su muestra.

La falta de personal es un problema en el área de San José. Actualmente, el aeropuerto es el único lugar donde los inspectores revisan y aprueban las importaciones agrícolas al área. No se ha tomado ninguna medida correctiva pese a que el sector comercial ha expresado su preocupación y a que se demore el despacho.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene una interfase electrónica con los puestos fronterizos, pero los diferentes puestos fronterizos no se pueden comunicar electrónicamente entre sí ni tener una interfase con cualquier otra entidad, como por ejemplo Aduanas. Todos los alimentos, procesados o en su estado natural, son examinados sin una clasificación para separar los alimentos de compañías con un historial de cumplimiento. El proceso completo toma aproximadamente dos horas en la frontera terrestre, y hasta dos días en los puertos marítimos. Se cobran diferentes cuotas por servicio. De acuerdo con las personas conocedoras entrevistadas resulta común el pago de “mordidas” para agilizar el despacho.

La interacción entre los representantes de las entidades fronterizas se hace de manera informal en los puestos fronterizos y según sea requerido. Esto no sucede a menudo debido a que cada entidad actúa de manera independiente al desempeñar sus funciones de inspección y revisión de documentos, y Aduanas solo acepta los documentos que han satisfecho todos los requerimientos de las demás entidades.

El enfoque de la Policía Anti-Drogas esta en la detención de los narcóticos en la carga de exportación. Los recursos son suficientes. En los casos en que se necesite más personal para ejecutar una operación, esta institución llama a la Policía Nacional Civil o a la Policía Fiscal de Aduanas en busca de asistencia. Las instalaciones revisadas estaban en excelentes condiciones, incluyendo celdas para la detención de contrabandistas, una oficina totalmente equipada e instalaciones de inspección, todo financiado con fondos de los EE.UU.

Aun cuando la información de inteligencia proveniente de fuentes nacionales e internacionales se pasa de la oficina central a los puestos fronterizos, la mayor parte del trabajo en el sitio lo desempeñan por instinto e intuición. No existe un sistema automatizado para el análisis de riesgos que asista en la fijación de objetivos. En Peñas Blancas, los funcionarios se repasan a pie la línea de camiones despachados por las Aduanas costarricenses que esperan ingresar a Nicaragua a fin de detectar una conducta o carga sospechosa. Aproximadamente 10 de ellos son apartados diariamente para su inspección. Los resultados desde enero de 2004 incluyen el descubrimiento de 300 kilos de cocaína y 22 kilos de heroína. No se ha creado un vínculo de

comunicación con la comunidad comercial, como por ejemplo con los agentes, como para solicitar su cooperación en la identificación de transacciones o personas sospechosas.

Costa Rica tiene dos puertos principales, administrados cada uno por Autoridades Nacionales separadas una del Puerto Nacional del Pacífico y otra del Atlántico, ambas bajo el MOPT. El puerto del Pacífico, Puerto Limón, maneja aproximadamente el 80 por ciento de la carga marítima, mientras que Puerto Caldera en el Atlántico da cuenta de menos del 20 por ciento, según lo confirmado por los entrevistados. Estas autoridades portuarias no poseen un sistema automatizado para recibir la información de los manifiestos generada por los sistemas TI de punta utilizados por la mayoría de las embarcaciones que llegan a sus puertos. Como resultado deben entregar manifiestos en papel.

Puerto Limón tiene algunos de los costos de operación más altos en Centro América. Del total de sus ingresos entre el 80 a 90 por ciento se asigna a la mano de obra que esta organizada en sindicatos poderosos y de mucha influencia. Los asuntos laborales, tales como el tamaño de las cuadrillas y los paros laborales menoscaban la eficiencia y aumentan los costos. Esto aunado a una infraestructura inadecuada, causa que las compañías nicaragüenses utilicen otros puertos de Centro América aun cuando Puerto Limón esta más cerca.

La limitación de espacio en ambos puertos requiere que los usuarios establezcan terminales fuera del sitio para el almacenaje e inspección de la carga según lo requiere Aduanas y las demás entidades. En el caso que el puerto despache la carga pero otra entidad requiera una inspección, la carga debe ser acarreada hasta la terminal fuera de los límites del puerto. Este acarreo se debe hacer bajo una fianza proporcionada por el transportista y los documentos se deben presentar en Aduanas, todo lo cual se traduce en mayores costos y demoras para el cliente. La carga nacionalizada en Limón toma aproximadamente entre 24 a 48 horas para ser despachada mientras que la carga embarcada en tránsito hacia San José para su despacho llega al interior a 2 días de su descarga.

Moín es un Puerto más pequeño adyacente a Limón utilizado principalmente por las principales compañías de fruta y para la carga de trasbordo. Aun cuando esta administrado por la misma autoridad portuaria que administra a Limón, el Puerto carece de equipo. Como resultado, las navieras utilizan sus grúas de carga y descarga. Debido a que las navieras en Limón están obligadas a utilizar el equipo del puerto y además se les cobra el servicio, puede haber una diferencia significativa en los costos de operación para los transportistas en ambos puertos.

Existe poca cooperación y comunicación entre Aduanas y la autoridad portuaria, y falta reconocer que deberían trabajar como socios en la facilitación y seguridad de la carga.

## **2. Instituciones Privadas**

La mayoría de las navieras son empresas internacionales reconocidas, totalmente automatizadas, conocedoras de sus responsabilidades y que cumplen con las normas de seguridad industrial. La seguridad de la carga en general es adecuada para la carga que arriba o parte vía aérea o marítima. Debido a la limitación de espacio en los puertos, las navieras más importantes han establecido terminales fuera de los límites del puerto en donde la mayoría de la carga contenerizada es acarreada inmediatamente después de descargada. Varios embarcadores

también controlan el movimiento del contenedor hasta las instalaciones del importador. Estas firmas se aseguran de implementar los requerimientos de seguridad internacionales para el almacenaje y movimiento de la carga, porque sobre ellas recaen las consecuencias de cualquier faltante en la carga.

La Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores, representa a la mayor parte de los navieros que atracan en Costa Rica con excepción de algunos de los operadores de carga fraccionada más pequeños. La asociación esta tratando de influir activamente en la legislación y en las regulaciones a cada nivel, y al presente esta asistiendo al MOPT en la implementación de las Normas Internacionales de Seguridad Portuaria que deben estar establecidas este verano para poder embarcar hacia los Estados Unidos.

Los importadores generalmente utilizan la Cámara de Comercio de Costa Rica para abordar asuntos de interés común y para influir en la legislación. Sin embargo, la proliferación de cámaras a disposición de los comerciantes para abordar sus asuntos es extensa y por lo tanto tiende a diluir la efectividad de unas y otras. En general, no se solicita la contribución de la industria en el proceso legislativo, lo que resulta en requerimientos que no están de conformidad con las prácticas comerciales internacionales. Recientemente la legislatura aprobó nuevos requerimientos relacionados con la presentación de una Declaración de Exportación de Expedidores con cada importación. Los socios comerciales grandes, entre ellos China no utilizan este tipo de documento para exportar y los exportadores de los EE.UU. no están dispuestos a compartírselos con sus clientes por razones de confidencialidad.

Las empresas en sectores similares se comunican entre sí regularmente y se unen informalmente para abordar asuntos de interés común cuando resulta necesario, usualmente después de la emisión de un requerimiento. Cuando un problema toca a toda la industria y requiere un enfoque coordinado, los miembros de la industria utilizan colectivamente los servicios de la Cámara de Comercio de Costa Rica para abordar sus problemas ya sea con los ministerios del ramo o en algunos casos directamente con el Ministerio de Comercio. Este fue el caso reciente que involucró a importadores importantes de alimentos procesados y no procesados, uno de los sectores de importación más fuertemente regulados.

Además, los importadores están preocupados por la limitada capacidad técnica de Aduanas para hacer cumplir todas las reglas aplicables a los tratados de libre comercio vigentes. Durante las entrevistas, se notó que únicamente el cinco por ciento de los bienes estaban cubiertos por los tratados de libre comercio vigentes y que la Unión Aduanera Centroamericana cubre otro quince por ciento. Se estima que CAFTA va a cubrir un porcentaje más alto de las importaciones. Aduanas necesitará ayuda para mejorar su capacidad técnica en el área de aplicación de las reglas y normalización de procedimientos.

Existen múltiples cargos por servicios entre las instituciones gubernamentales, lo cual agrega un costo significativo a cada transacción, como por ejemplo, los cargos por certificaciones, sellos, inspecciones, y formularios. Como ilustración, PROCOMER cobra una cuota de \$3 por cada formulario de importación y exportación disponible únicamente a través de PROCOMER. Las firmas que participaron en la prueba del nuevo sistema automatizado de Aduanas, TIC@, están preocupadas además por los costos adicionales que este sistema demandará.

El proceso de exportación es visto como eficiente, y no existen problemas específicos asociados a las exportaciones. Los exportadores también son importadores de materiales y bienes de capital e hicieron sentir su preocupación respecto a las importaciones. Los exportadores sienten que los horarios de trabajo actuales programados no son suficientes para cubrir sus necesidades comerciales.

Los comentarios respecto a la recientemente nombrada Directora General fueron positivos, asumiendo que tendría el apoyo político para poder modernizar la actual operación de Aduanas. La reforma de Aduanas se debe considerar junto con los cambios a la infraestructura portuaria y al sector de transporte. Si no hay mejoras dentro de esas áreas, la reforma de Aduanas tendrá resultados limitados.

Actualmente se tiene un número adecuado de agentes aduaneros, aproximadamente 400. Antes de 1996, los agentes debían pasar un examen escrito preparado y administrado por Aduanas para poder ingresar a la profesión. Ahora el único requisito es haberse graduado en Administración de Aduanas. Muchos consideran que el examen servía un propósito útil, de clasificar a los candidatos incompetentes. Debido a que el diploma en Administración de Aduanas se puede obtener fácilmente de fuentes no acreditadas, se percibe que la competencia general de los funcionarios de aduanas solía ser mejor cuando se exigía el examen.

Sin embargo, el comercio en general considera que la mayoría de los agentes brindan un buen servicio a un costo razonable, ya que existe una competencia abierta entre ellos. También se reconoce que hay agentes que ayudarán a sus clientes a tratar de evitar el pago lícito de derechos e impuestos. En los últimos tiempos, Aduanas ha tenido mayor éxito en regular este procedimiento mediante una acción penal más fuerte.

Hay una asociación de agentes aduaneros de larga trayectoria que se encarga de presentar los puntos de interés de la asociación a las instituciones públicas responsables. Esta asociación es vista en general como inflexible y confrontativa en sus enfoques y por lo tanto inefectiva. La mayor parte de los agentes prefieren abordar los problemas con las instituciones públicas de manera individual, particularmente Aduanas, el cual resulta ser un enfoque más satisfactorio.

Los operadores de las Zonas Francas también expresaron su preocupación sobre la cobertura de Aduanas. Las horas laborales actuales son insuficientes para satisfacer sus necesidades de negocio. El aeropuerto tiene una cobertura de 24 horas para las exportaciones pero los bienes no pueden ser exportados de la zona después de las horas laborales o los fines de semana. Así mismo, si los bienes arriban del Puerto después de las horas laborales deben esperar toda la noche antes de poder ingresar a la zona. Esto constituye un problema económico importante ya que algunos clientes de las zonas operan por turnos.

Los procedimientos actuales están diseñados para cubrir la operación manufacturera y resultan engorrosos cuando un proveedor de servicios desea entrar a formar parte de la zona. Además, los procedimientos básicos de Zona Franca, como el traslado de bienes de capital fuera de la zona para su reparación, o el traslado de bienes al mercado local, o el cierre de una operación de la zona, tardan mucho tiempo.

La Asociación Textilera representa al 12 por ciento de las exportaciones, lo que incluye a un sector importante involucrado en tareas de valor agregado. Sus clientes deben poder predecir y tener un inventario de justo a tiempo para seguir competitivos. Resulta muy difícil en el ambiente actual poder predecir cuando Aduanas va a despachar los materiales y establecer plazos para prepararse. En opinión de la asociación, Aduanas no es ni eficiente ni predecible y se deben abordar estas áreas. También las compañías textileras están preocupadas acerca de la capacidad técnica de los funcionarios de Aduanas para verificar apropiadamente los certificados de origen debido a que una verificación inapropiada puede conducir a cargos por trasbordo. Al presente, incluso los procedimientos de Aduanas bien establecidos se aplican de manera diferente en cada sitio y por cada funcionario. Los funcionarios de Aduanas necesitan mayor capacitación en la aplicación uniforme de los procedimientos y reglas.

La asociación tiene buenas relaciones con los funcionarios de alto rango dentro del gobierno y sus miembros se reúnen con los funcionarios a nivel ministerial y departamental para discutir estos problemas, y llegar a un consenso de que se debe iniciar una acción correctiva. Sin embargo, una vez que estas iniciativas llegan a los mandos medios a menudo se congelan o se les considera no viables bajo las leyes vigentes.

## **E. DINÁMICA SOCIAL**

Las instituciones públicas consideran que la información presentada por los participantes en el comercio es poco confiable. La creencia de las entidades públicas involucradas en la regulación de las importaciones/exportaciones es que la mayoría de los exportadores/importadores buscan evadir el pago de los requisitos, derechos e impuestos legítimos. Dado que no existe un sistema TI integrado para todas las entidades públicas reguladoras que sirva para rastrear el desempeño de una compañía o producto, no se puede identificar a los comerciantes confiables con una trayectoria de cumplimiento para otorgarles un tratamiento expedito.

En general, la idea del sector comercio respecto de las entidades públicas responsables de velar por el cumplimiento de las regulaciones comerciales, es que tienen poco interés en facilitar el comercio, no responden a las preocupaciones expresadas por el sector comercial, y que operan de manera ineficiente. Se continúa promulgando nuevos requerimientos innecesarios bajo el disfraz de seguridad pública a iniciativa de las firmas costarricenses que quieren cerrar el mercado nacional a la competencia, y los ministerios responden rigurosa y rápidamente para asegurar los empleos. Los importadores preferirían lidiar con aranceles más altos que con la incertidumbre y complejidad del escalamiento continuo de las barreras no arancelarias al comercio. El cambio desde adentro será difícil mientras existan salarios bajos, personal inadecuado, falta de capacitación e incentivos dentro de la burocracia, aunado a la influencia actual de los que abogan en contra del libre comercio. La facilitación al comercio y un mercado realmente abierto ocurrirá únicamente como resultado de la presión externa internacional.

La asistencia internacional está haciendo esfuerzos por lograr una diferencia en este clima y está exigiendo resultados. La Unión Europea ha asignado fondos para el avance en la Integración Económica Centroamericana, gran parte de los cuales están asignados a programas de capacitación para la armonización de los sistemas y procedimientos de Aduanas..<sup>66</sup> El Gobierno

---

<sup>66</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrero/2005/ip05\\_19-01-05.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2005/ip05_19-01-05.htm).

de los Estadios Unidos ha estado particularmente activo en mejorar las instalaciones y el equipo, y por ende, la efectividad de la Policía Nacional Anti-Drogas. USAID auspiciará seminarios a fin de crear los mecanismos para permitir que las entidades gubernamentales y la comunicad de comercio se puedan comunicar y trabajar colectivamente para abordar asuntos de facilitación del comercio y seguridad.

El Consejo Nacional para la Competitividad se creó en el 2002. Esta conformado por los Ministerios de Economía, Comercio Exterior, Obras Públicas y Transporte, Turismo, Seguros, Electricidad y Telecomunicaciones e incluye las asociaciones del sector privado. El Consejo ha establecido grupos de trabajo que cubren los temas más importantes como telecomunicaciones, seguros, infraestructura, finanzas y obras a fin de promover la simplificación y transparencia de las regulaciones. Se han presentado varios proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa . Uno de estos proyectos de ley trata sobre la necesidad de un análisis costo beneficio de los requerimientos gubernamentales. El Consejo ha entregado sus recomendaciones para los cambios en los ministerios y departamentos pero la implementación de estos cambios es voluntaria y a discreción de la autoridad fiscalizadora.

Los grupos de trabajo junto con las asociaciones del sector privado y las cámaras desarrollaron las recomendaciones o posibles proyectos de ley y luego los discutieron con las partes del sector privado interesados.

En el área de Aduanas, los grupos de trabajo han promovido nuevos procedimientos más eficientes en las Zonas Francas y han provisto alguna capacitación. La capacitación se ha centrado en dos áreas: servicio al cliente en cuanto al impacto del exceso de regulaciones, y la discusión de estudios de casos sobre los problemas experimentados por el sector privado. Se ha involucrado a los funcionarios de Aduanas en las discusiones de problemas específicos y han trabajado con ellos en las propuestas de solución con la expectativa que este proceso logre crear un espíritu de cooperación y propiedad de los nuevos procedimientos por parte de los funcionarios de Aduanas.

Al presente están trabajando con la Dirección de Aduanas en apoyo de un proyecto para establecer un sistema de valoración para las importaciones.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio esta guiando las recomendaciones de este grupo para la simplificación de procedimientos, con el objeto de promover la competitividad y aumentar la inversión en la economía. El propósito es crear leyes y regulaciones con un objetivo legítimo abordado a través de medios técnicos o científicos de conformidad con las normas internacionales, incluyendo los tratados internacionales y acuerdos y requerimientos de la OMC. Estos requieren de la consulta pública y de su publicación. La intención es revisar y actualizar todos los reglamentos y educar al público sobre esos reglamentos y establecer prioridades para la revisión.

Este grupo se enfoca en la necesidad de procedimientos simplificados y no en las necesidades generales de la Dirección de Aduanas, tales como la mejora de la capacidad técnica y provisión de herramientas adecuadas para desempeñar el trabajo. A menudo se discute la reforma de Aduanas, y se han implementado algunos cambios específicos ocasionalmente, pero no se ha implementado un plan general de Modernización de Aduanas. La cobertura de los medios

respecto de Aduanas a menudo no es muy halagadora. El consenso general es que las regulaciones son demasiado generales y demasiado abiertas a la interpretación del funcionario que realiza una función específica. A menudo se modifican los lineamientos, lo que genera incertidumbre en esta área. Los cambios ocurren sin la previa notificación y consulta apropiada. La comunicación entre los sitios comerciales más importantes es inadecuada, y la información acerca de los cambios a menudo no se hace llegar a tiempo a los funcionarios encargados. Estos funcionarios ignoran los costos que sus cambios en procedimientos significan para el sector privado. El Comité ha tratado de crear conciencia mediante seminarios y otras iniciativas ofrecidos a los funcionarios de Aduanas.

La idea es promover un clima de inversión favorable para lograr progreso económico. El Comité promueve el diálogo entre el gobierno y el sector privado, particularmente en el área del impacto negativo de los procedimientos engorrosos y poco productivos sobre la economía de la nación en general. También trabajan para eliminar la aplicación discrecional de los procedimientos a manera de reducir el potencial de corrupción.

## **F. RECOMENDACIONES**

- ♦ Costa Rica debe buscar fuentes de financiamiento alternativas para el Servicio de Aduanas, tales como la legalización de servicios reembolsables o el cobro de cuotas de usuario. Si éstas son razonable y contribuyen a la entrega de acciones más eficientes y predecibles, la comunidad comercial ha expresado su voluntad de pagarlos.
- ♦ Se debería establecer una biblioteca de materiales de capacitación así como una instalación y equipo para suplir las necesidades de capacitación bajo el esfuerzo coordinado de todas las instituciones donantes que están dándole asistencia al Servicio Nacional de Aduanas.
- ♦ Los funcionarios de Aduanas requieren de capacitación en el campo de las leyes DPIs, la detección de violaciones a los DPI, y su autoridad para detener bienes que se considera están violando los DPIs.
- ♦ Aduanas debería ver su relación con el sector privado como el de un aliado en su necesidad de facilitar el comercio legítimo y prevenir el contrabando y evasión de los requerimientos legales.
- ♦ Debe existir cooperación y comunicación entre Aduanas y la autoridad portuaria, conmensuradamente con el reconocimiento que deben ser socios en la facilitación y seguridad de la carga .
- ♦ Se debe ampliar el horario actual de Aduanas a fin de satisfacer las necesidades del sector privado, a modo de permitir las exportaciones fuera del horario normal de trabajo y durante los fines de semana.
- ♦ El Servicio de Aduanas debe invertir más en sus recursos humanos para crear un mejor clima de negocios. Los inspectores deben adquirir habilidades computacionales, en el idioma inglés y en la aplicación uniforme de los procedimientos. Existe demasiada burocracia y no existen indicadores de desempeño o de emulación para mejorar el desempeño o revisar la necesidad para un procedimiento dado. Debe agilizarse los

procedimientos, debe dotarse a Aduanas de más recursos y equipo, debe instituirse el procesamiento totalmente electrónico, y la facilitación al comercio debe verse tan importante como la aplicación. Estas inversiones impactarían la salud económica del país de manera positiva.

## **XII. FLUJO DE PERSONAS**

### **A. INTRODUCCIÓN**

Esta sección examina la eficiencia y seguridad del flujo de personas relacionadas al comercio entre fronteras. La sección se enfoca principalmente en la capacidad de los exportadores e importadores legítimos y sus facilitadores (por ejemplo abogados, contadores, profesionales en el desarrollo de empresas) de movilizarse a través de las fronteras con el menor número de impedimentos y la mayor seguridad posibles al comerciar sus bienes y servicios. Sin embargo, la vulnerabilidad de las sociedades libres y abiertas es también muy significativa. Esta evaluación busca identificar el balance apropiado entre el libre movimiento comercial y las restricciones a los terroristas.

En un sistema comercial que funciona correctamente, el movimiento de visitantes temporales es a menudo un detalle administrativo menor en el esquema comercial, al igual que el caso de los flujos financieros relacionados al comercio. Sin embargo, en algunos países con políticas de seguridad altamente restrictivas, o países comunistas con un legado de restricciones al flujo de personas, se crean obstáculos financieros y logísticos a los comerciantes legítimos. Por otra parte, se necesitan políticas y procedimientos de seguridad para prevenir el ingreso de personas con fines ilegítimos, como terroristas y otros criminales que representan un peligro para la sociedad. El incremento del flujo de personas con fines ilícitos, puede llegar a desestabilizar el sistema de comercio como un todo.

En general, la eficiencia y seguridad del flujo de personas en Costa Rica es apropiado. El sistema utiliza métodos contemporáneos para el procesamiento de documentos de viaje relacionados al comercio, lo cual facilita el ingreso y salida a un bajo costo y carga administrativa. El flujo ilegítimo de personas es un problema para Costa Rica, particularmente porque el nivel de desarrollo es más alto. Se estima que un millón de nicaragüenses viven en Costa Rica. Además, Costa Rica es un país de tránsito para la migración ilegal hacia el norte.

### **B. MARCO JURÍDICO**

El marco jurídico para el flujo de personas en Costa Rica es en general suficiente. Las leyes y regulaciones no exigen cargas indebidas a aquellos que viajan con fines comerciales. Las leyes no exigen visa a los visitantes de los EEUU o de otros signatarios del CAFTA. Las leyes no exigen derechos de ingreso o de visa a quienes ingresan al país. La ley incluye un impuesto de salida en el aeropuerto, pero la tarifa es nominal, \$27 USD. La ley tampoco impone requerimientos ni documentos administrativos largos. De hecho, Costa Rica y otros países del MCCA utilizan un formato de ingreso estándar. Las leyes y regulaciones respecto a estadías más largas, son más restrictivas como en muchos países.

Existe una cláusula dentro de la ley, que le da el derecho al Director de Inmigración de conceder excepciones. Esto parece suceder en forma frecuente, especialmente para los doctores y enfermeras que llegan a Costa Rica a prestar servicio humanitario. También, se otorgan excepciones a algunos docentes bilingües y especialistas de diferentes áreas que no están disponibles en Costa Rica. Cuando se conceden estas excepciones se limitan respecto al tiempo y trabajo y no son renovables. A muchos empleados de corporaciones transnacionales, se les ha

otorgado residencia temporal por un período de dos años (dándoles privilegios de trabajo), en lugar de permisos de trabajo.

### **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

En general, la principal institución ejecutora, Inmigración, posee una misión bien clara, está constituida y provista del personal, equipo y financiamiento adecuados. El personal destinado a los puestos fronterizos y al aeropuerto está capacitado y equipado con tecnología de lectura de pasaportes. El impuesto de salida se cobra a través de un proceso transparente.

Costa Rica utiliza listas de los más buscados de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y otras fuentes para monitorear el ingreso y salida de personas peligrosas. Aunque Costa Rica no es un país de alto riesgo para estas personas, el sistema ha producido resultados, incluyendo un conocido terrorista del Grupo Vasco separatista ETA, quién fue identificado, arrestado y deportado a España.

### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

La infraestructura, como se detalla más adelante en este informe, facilita el traslado de personas. Costa Rica opera dos aeropuertos internacionales. Hay vuelos directos hacia San José desde muchas ciudades de la región, y desde Europa, Norte y Sur América. Sin embargo, los cruces transfronterizos crean experiencias diferentes para los viajeros. En parte debido a la infraestructura, la espera puede ser larga y complicada. Esta es un área de prioridad para la mejora del flujo de personas.

### **E. DINÁMICA SOCIAL**

En general, el flujo de personas relacionadas a comercio recibe apoyo de todos los niveles, debido a que Costa Rica es un país relativamente abierto. Los flujos de personas en la forma de turismo, son ampliamente aceptados y promovidos en todos los niveles--- el Poder Ejecutivo, Asamblea Nacional, instituciones privadas y público en general. Los medios también expresan su apoyo.

El flujo ilegal de personas, particularmente la afluencia de Nicaragüenses, continúa siendo un tema ampliamente controversial y han surgido defensores para tratar estos flujos en todos los niveles del gobierno y público en general.

### **F. RECOMENDACIONES**

Las leyes y las instituciones que afectan el flujo de personas en Costa Rica satisfacen las necesidades del Mercado y el comercio para Costa Rica. No hay cambios necesarios al presente.

### **XIII. DELITOS FINANCIEROS**

#### **A. INTRODUCCIÓN**

El término de “delito financiero” se aplica a una gama de delitos que incluyen el fraude y lavado de dinero. El fraude ha sido y continua siendo el delito fundamental relacionado a las actividades comerciales. Implica la ganancia de un beneficio por medio del engaño. El lavado de dinero, por otro lado, no es un delito tradicional. El término identifica a un conjunto de prohibiciones y/ o regulaciones creadas para dar seguimiento y confiscar las ganancias percibidas por la comisión de otros delitos, sobre todo del tráfico de drogas. Aunque el “lavado de dinero” es de naturaleza reguladora y esta relacionado a otros delitos, impone sus propias sanciones, e incluye recursos de confiscación civiles y penales.

#### **B. MARCO JURÍDICO**

Costa Rica posee leyes que abordan el fraude en general y leyes más puntuales para los delitos relacionados con transacciones financieras específicas. Costa Rica aplica la ley penal en transacciones en que la ley comercial resulta inadecuada. Por ejemplo, las ineficiencias en el registro de los títulos valores, o el uso de una misma garantía prendaria para cubrir muchas obligaciones, aparentemente constituyen un fraude penal-- aún cuando la garantía sea suficiente para cubrir todas las obligaciones. Por tanto, un buen sistema de registro además de la notificación a terceros, evitaría que una garantía para cubrir múltiples obligaciones se considere un engaño, esencial para que exista fraude.

Aunque la reforma a la ley comercial a manera de incluir el registro y notificación podría reducir la dependencia en el proceso penal para manejar los casos de fraude, se necesitarían probablemente otras regulaciones con sanciones penales para evitar el fraude relacionado a la venta de acciones. Las leyes costarricenses exigen el registro como agente bancario pero no como corredor de la bolsa. De acuerdo con los agentes de la ley y el orden, el fraude de acciones e inversión contra extranjeros (tanto los residentes en Costa Rica como contra de los que viven en el extranjero) se ha generalizado. El hecho que los costarricenses en general no confíen en las inversiones en valores y no inviertan en ellas, podría justificar la falta de dichas leyes. Si los ciudadanos no salen perjudicados, probablemente los legisladores no darán mayor prioridad a la prevención y castigo a una actividad en particular. Podría también existir un desincentivo para regular la venta de acciones que enriquecen la economía costarricense casi en forma exclusiva a expensas de los extranjeros.

Costa Rica promulgó su primera ley contra el lavado de dinero en 1998. Las disposiciones para el lavado de dinero eran parte de una ley más amplia relacionada con la aplicación de ley anti-drogas. Tras los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001, Costa Rica adoptó una nueva legislación que llevaría al país al nivel de las normas internacionales para la detección del lavado de dinero por parte de los terroristas. La ley actual combina las disposiciones originales y las enmiendas del 2001 que se publican en el folleto titulado, Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas y su Reglamento.

### C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Las instituciones ejecutoras en lo concerniente a delitos financieros en Costa Rica incluyen a la policía y fiscalía, pero con algunas características distintivas. Primero, la constitución de Costa Rica ubica a la Policía Judicial y a la Fiscalía dentro del Poder Judicial, lo cual es inusual para un sistema supuestamente basado en la separación de poderes. Estas funciones de ejecución constituyen ejemplos clásicos del poder ejecutivo. Además de la Policía Judicial, Costa Rica posee una fuerza policial anti-drogas. Tanto la Policía Judicial como la Policía Anti-drogas están relativamente separadas del nuevo Instituto Anti-Drogas.

Las investigaciones de casos de fraude y su enjuiciamiento son responsabilidad de la Policía Judicial y Fiscalía. Sorprendentemente, la Policía Judicial ha tenido una unidad contra delitos financieros por más de 30 años. La unidad incluye auditores e investigadores. En cuanto a los delitos financieros de menor envergadura, los encargados de la ley y el orden consideran que han tenido éxito, la aplicación de la ley se considera exitosa. Durante las décadas de los 1980 y 1990, lograron un número de condenas por fraudes bancarios. También lograron condenas de algunos funcionarios del gobierno acusados de cometer actos de corrupción. No obstante, la aplicación de la ley en Costa Rica ha sido menos efectiva en los casos de fraude a gran escala. Muchas de las “víctimas” extranjeras de fraude son aparentemente norteamericanos y canadienses involucrados en la evasión de impuestos y por consiguiente poco colaboradores. Los oficiales de la aplicación de la ley enfatizan la necesidad de más recursos y leyes para investigar y condenar el creciente número de casos de fraude. Según ellos, el fraude es un problema más serio que el lavado de dinero.

El rastreo del dinero lavado conlleva una relación más compleja entre varias instituciones ejecutoras. La legislación de 1998, arriba mencionada, creó el Instituto Anti Drogas, una nueva estructura para la investigación del tráfico de drogas. El Instituto combina tres entidades que anteriormente estaban bajo el control del Presidente, instituciones para la aplicación de ley, prevención y regulación de estupefacientes. Aunque el Instituto se reporta directamente al Presidente, es una entidad independiente dirigida por una junta directiva. El Instituto ha estado operando por un período de 18 meses.

El trabajo del Instituto no está limitado a los estupefacientes. Tiene injerencia en delitos graves o sea aquellos que cargan con una pena de cuatro o más años en prisión. Ejemplos de delitos graves incluyen el tráfico de drogas, terrorismo, contrabando de armas, sustracción de menores y corrupción. El Instituto incluye varias unidades dedicadas a la prevención, educación y administración de los bienes decomisados, inteligencia y lavado de dinero así como la “franquicia” local para el EPIC una operación de la Agencia Anti-drogas de los EE.UU. (DEA) con base en El Paso, Texas. De acuerdo a los entrevistados, de las 87 personas empleadas en el Instituto, siete están adjudicadas a la unidad de lavado de dinero, aunque se espera que este número se duplique.

El Instituto es un ente formulador de políticas y coordinador. Por lo tanto, la unidad de lavado de dinero trabaja con la Policía Judicial y el Instituto en las Instituciones Financieras, entre otras. Su enfoque ha sido el lavado de dinero proveniente de las ganancias por el tráfico de drogas, aunque ha investigado otros delitos como fraudes de Internet y contrabando de armas. Recibe

información de varias fuentes, incluyendo de su unidad de inteligencia, el Superintendente de Instituciones Financieras, la ley y el orden, los Estados Unidos y las agencias internacionales.

En consecución con el marco legal, el cual es similar al de los Estados Unidos, los bancos reportan los depósitos que exceden los \$10,000 a la Superintendencia de Instituciones Financieras. Cuando esta oficina considera que un reporte debe ser investigado más a fondo, pasa la información a la unidad de lavado de dinero del Instituto, así como a la Policía Judicial. Esta información podría llegar al Instituto y/o a la Policía Judicial a través de una agencia internacional. Inicialmente un solo analista examina el reporte en el Instituto. Si el reporte se considera “caliente”, los otros seis analistas se unen también a la investigación. En última instancia la Policía Judicial trabaja el caso junto con la Fiscalía. Si se determina que la transacción financiera aparece involucrada en actividades delictivas, la Policía Judicial buscará una orden de los tribunales para obtener los registros financieros. Estas investigaciones son difíciles porque los sujetos bajo investigación son poco cooperadores y las herramientas de investigación disponibles para la Policía Judicial son limitadas, aunque es posible utilizar la intervención telefónica en casos de lavado de dinero. Desde que se creó el Instituto, solamente dos casos han sido completamente investigados, aunque ninguno resultó en un juicio por lavado de dinero. Aunque el decomiso de activos constituye un recurso separado, el gobierno tiene la carga de probar que el dinero provino de las ganancias de alguna actividad delictiva. La Policía Judicial no ha decomisado una cantidad significativa de dinero por drogas en tres años, y el último decomiso importante fue confiscado judicialmente.

#### **D. Instituciones de Apoyo**

Además de los tribunales, los cuales se discuten en otro informe separado, la Policía Judicial y la Fiscalía reciben información de las oficinas de tres superintendencias: Fondo de Pensiones, Instituciones Financieras, y Bolsa de Valores.

La seguridad de las fronteras no es adecuada. Costa Rica no tiene fuerzas militares. A partir de la guerra Sandinista, el gobierno de Costa Rica ha estado preocupado por los movimientos transfronterizos. La unidad de lavado de dinero del Instituto se enfoca solamente en los movimientos fronterizos con Nicaragua, como un intento de detener los cargamentos de drogas y lavado de dinero, ya que el tráfico en la frontera con Nicaragua aparentemente se canaliza a través de un punto único, mientras que en la frontera con Panamá se dice que existen hasta 200 puntos fronterizos ilegales. La unidad de lavado de dinero reconoce claramente un número de problemas relacionados a la interdicción en las fronteras. Las fronteras de los Estados Unidos, al igual que las de Costa Rica son muy porosas. }

#### **E. Dinámica Social**

Los organismos de la Ley y el Orden de Costa Rica ven con gran orgullo a las unidades de larga trayectoria contra delitos financieros, a pesar que los recursos limitados han resultado en un impacto real poco significativo. Las entidades de la Ley y el Orden de Costa Rica reciben asistencia de las entidades de la Ley y el Orden de Estados Unidos y otras internacionales Sin embargo, la asistencia técnica para la aplicación de las leyes contra los delitos financieros esta mal coordinada entre los diferentes donantes. Las reformas a la Ley contra el lavado de dinero de Costa Rica en el año 2001 estuvieron influenciadas considerablemente por las autoridades

policiales y judiciales estadounidenses. Si no se hubiese adoptado, Costa Rica hubiera sido penalizada por acreditarse como “incumplidora”. Independientemente de cuan deseables son las reformas, no son reformas escogidas de manera significativa por el gobierno de Costa Rica. Dadas las nuevas realidades después del 11 de septiembre del 2001, la presión para adoptar estos cambios podría no ser en sí misma una fuente de fricción.

Por otra parte, la incapacidad de las autoridades policiales y judiciales de los Estados Unidos de cooperar en comunicaciones y capacitación, ha producido cierto resentimiento. Se ha reportado que desde el 2001 hasta la fecha, la Policía Judicial ha efectuado aproximadamente 400 referencias de transacciones financieras sospechosas, cada una por un monto de \$700,000 o más a las Agencias Federales. Del total de estas, la Policía Judicial ha recibido únicamente una respuesta. También se reportó que la Policía Judicial a menudo se ve limitada en sus puntos de contacto dentro del gobierno de los EEUU, lo cual obstaculiza las investigaciones. Por ejemplo, el director de la Policía Judicial se puede contactar únicamente con FINCEN, el cual únicamente provee información. Otros funcionarios de Costa Rica expresaron su optimismo por la llegada de un oficial de la DEA a la Embajada Americana quien facilitará el acceso para comunicarse con las entidades policiales y judiciales de los EEUU. La comunicación entre la unidad contra el lavado de dinero y el Instituto Anti Drogas y las instituciones estadounidenses debiera ser mejor por los vínculos directos entre ambas entidades. El Instituto tiene buen intercambio de información con FINCEN. Sin embargo por el contrario, esa entidad expresó que no recibe la asistencia que necesita de los organismos estadounidenses para proceder con los casos que deben enjuiciarse en Costa Rica. El Instituto hace eco de la queja que la comunicación es de una sola vía, en donde ellos suministran la información a las entidades estadounidenses, pero no reciben respuesta a sus solicitudes de información. Las entidades policiales y judiciales de los EEUU esperan la cooperación de sus contrapartes costarricenses. Estando así las cosas, las entidades estadounidenses no deberían sorprenderse si los organismos de la ley y el orden de Costa Rica se vuelven menos receptivos, a menos que la relación se vuelva recíproca.

Además, la manera en la que se conduce la capacitación constituye un punto de conflicto cultural. En Costa Rica el sentimiento de logro profesional y distinción nacional son puntos de orgullo. Una capacitación general que no sea específica al contexto costarricense se percibiría como insuficiente para sus necesidades. Dada su larga experiencia muchos oficiales de la ley y el orden costarricenses sienten que deberían ser considerados como el modelo para una iniciativa de capacitación al nivel centroamericano. Las diferencias legales-culturales entre el modo de pensar de aquellos educados bajo el enfoque del derecho consuetudinario Angloamericano con el de aquellos educados en el derecho civil causa que la armonización y coordinación entre los Estados Unidos y los países CAFTA presenten desafíos diferentes a los que existen únicamente entre los países CAFTA.

## **F. Recomendaciones**

- ♦ Los 30 años de experiencia de Costa Rica en el enjuiciamiento de delitos financieros representan una oportunidad para los demás países CAFTA para beneficiarse de sus lecciones aprendidas. Los programas de capacitación regionales auspiciados o co-auspiciados por los EEUU deberían considerar incorporar la experiencia costarricense en los currículos de capacitación, y utilizar a instructores costarricenses.

- ♦ En la medida que la Policía Judicial y Fiscalía hagan caso omiso del fraude generalizado contra los extranjeros, la actividad económica de Costa Rica se verá obstaculizada. Las relaciones positivas entre los inversionistas extranjeros y las asociaciones empresariales locales se pueden promover mediante medios informales tales como discusiones de mesa redonda y otras oportunidades para aprender acerca de las normas comerciales, expectativas y riesgos en Costa Rica.

## **XIV. FLUJO FINANCIERO**

### **A. INTRODUCCIÓN**

Esta sección revisa la eficiencia y seguridad de los flujos financieros relacionados con el comercio a través de las fronteras. El enfoque principal de la sección está en la habilidad de los importadores y exportadores para efectuar y recibir pagos con el menor número de complicaciones y la mayor seguridad posibles a través de las fronteras cuando comercian sus bienes y servicios. (El propósito de este diagnóstico no es abarcar los asuntos macro financieros de la balanza de cuentas o de la balanza comercial de Costa Rica.)

En los sistemas comerciales que funcionan bien, el movimiento de pagos a menudo es un detalle administrativo menor en el esquema comercial. Sin embargo, en algunos países, debido a asuntos como restricciones legales a los pagos electrónicos y políticas restrictivas para el cambio de divisas, el solo pago de bienes y servicios crea otro obstáculo más para los comerciantes legítimos. En el aspecto de seguridad de los flujos financieros, esta evaluación aborda los flujos financieros ilegales que ponen presión sobre el sistema, tales como el lavado de dinero, falsificación y otros delitos financieros. Estos asuntos, cuando se intensifican, pueden conducir a la inestabilidad en el sistema de pagos y en el ámbito comercial como un todo.

En general, la eficiencia y seguridad de los flujos financieros relacionados con el comercio en Costa Rica son bastante fuertes. El sistema bancario ofrece métodos contemporáneos para los comerciantes y existe un mercado de bancos bien desarrollado que ofrece las herramientas bancarias y financieras adecuadas.

### **B. MARCO JURÍDICO**

En Costa Rica, el marco jurídico con respecto a la eficiencia y seguridad de los flujos financieros por lo general es bastante suficiente. Los Lineamientos Financieros de Comercio de la Cámara de Comercio Internacional son en su mayoría aplicables. Las leyes se conforman a las Prácticas y Usos Uniformes para Créditos Documentados. El marco jurídico para las finanzas relacionadas con el comercio permite pagos a través de transferencias cablegráficas, cheques extranjeros, cartas de crédito comerciales, cartas de crédito “stand-by”, cobros documentados y cuentas abiertas. Los importadores y exportadores no encuentran que el marco jurídico sea demasiado engorroso o complicado.

El marco jurídico para el cambio de divisas también brinda una flexibilidad adecuada a los comerciantes. Costa Rica vincula su moneda, el colón, a una canasta de divisas. Esta tasa de cambio de divisas se ajusta diariamente. Bajo la ley, los comerciantes tienen la libertad de cambiar divisas tanto en las instituciones financieras como en las instituciones no bancarias, incluyendo los hoteles. Además, los productos que permiten a los comerciantes salvaguardarse del riesgo financiero también son legales. Las leyes que tratan los flujos financieros ilegítimos también están en práctica.

### **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

El Banco Central de Costa Rica maneja la política y regulación del cambio. En cuanto a la política de tasa de cambio, la institución tiene suficiente capacidad para administrar esta función.

Con respecto a las ofertas de cambio de divisas, las instituciones financieras (bancos, casas de cambio) y otros proveen el cambio. Aunque formalmente no es un economía dolarizada, el dólar circula en el mercado—es aceptado por los grandes comerciantes y por los comerciantes en pequeño para el intercambio de bienes y servicios. Tal como se observó anteriormente, el marco jurídico permite instrumentos derivados para divisas (contratos de futuros para salvaguardarse del riesgo cambiario). También se observó que, aunque está disponible, pocos clientes usan la protección de divisas debido a la estabilidad del colón.

La institución ejecutora responsable de la regulación bancaria es la Superintendencia General de Instituciones Financieras—“SUGEF”.

Existe un sistema bancario bien desarrollado que incluye unos 20 bancos (tres públicos y 17 privados) la mayoría de los cuales proveen alguna forma de financiamiento comercial. Tal como nos dimos cuenta durante la evaluación en el país, prácticamente todos los bancos ofrecen cartas de crédito pero no todos ofrecen cobros contra documentos y financiamiento exigibles. Una institución ofrece una gama completa de oferta de servicios que incluye financiamiento y otros servicios comerciales tales como servicios aduanales y almacenes de depósito. Estas instituciones financieras ofrecen financiamiento comercial a importadores y exportadores locales bajo términos razonables. Los importadores y los exportadores informan que las tarifas por estos productos son razonables.

Costa Rica tiene un sistema muy avanzado de financiamiento comercial donde las cuentas abiertas son un método de pago normal para la mayoría de importadores y exportadores a mediana y gran escala. Los importadores y exportadores a pequeña escala que son nuevos en el mercado comercial internacional utilizan cartas de crédito. Los importadores y exportadores mantienen una impresión muy positiva de la eficiencia y costo del financiamiento comercial y del sistema de cambio de divisas.

Las barreras al comercio entre regiones son un área particularmente problemática para los países del CAFTA. Realizar transacciones bancarias a través de las fronteras con el mismo banco es casi imposible. Cada país tiene reglas y regulaciones diferentes. Por ejemplo, una compañía con sede en Costa Rica y con subsidiarias en Nicaragua y Honduras que utiliza un banco con oficinas en los tres países no puede usar y cambiar divisas dentro de la misma cuenta. Deben existir cuentas separadas para las subsidiarias nicaragüenses y hondureñas, que realmente son bancos separados. Los entrevistados identificaron este asunto como un gran problema e inquietud y expresaron un gran interés en códigos bancarios estandarizados a través de las fronteras en toda la región para liberar los flujos bancarios y captar las eficiencias comerciales.

Las instituciones financieras facilitan el acceso a la información crediticia extranjera. Las instituciones informan a sus clientes acerca del seguro para créditos. Las instituciones financieras también brindan asesoría a los exportadores, particularmente a los nuevos exportadores, para el uso adecuado del seguro para créditos a la luz del método de pago de la transacción comercial y el riesgo potencial. El personal está capacitado en las leyes que rigen el intercambio financiero y el comercio en el extranjero y en facilitar las transacciones comerciales en el extranjero.

Las instituciones financieras asesoran a los clientes sobre las facilidades de financiamiento de pre-embarque disponibles en el país o en la región y brindan acceso a los servicios de factoreo de

exportación para sus clientes exportadores. Tienen capacidad para referir a los clientes a especialistas competentes en descuentos y para ayudar a los clientes importadores a obtener las garantías requeridas. También tienen capacidad para referir a los clientes a intermediarios de comercio compensatorio e instituciones financieras especializadas en la facilitación del comercio compensatorio. Existe una base de datos computarizada para los proveedores de financiamiento, servicios de pago, seguro para créditos e información crediticia.

Tal como se observó, el cambio de divisas puede ocurrir en numerosas instituciones incluyendo en los bancos, casas de cambio y hoteles. El cambio de divisas opera a tasas que son altamente competitivas y las comisiones para transferir dinero al exterior son menores del 10 por ciento sobre el monto a ser enviado.

#### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

Costa Rica no cuenta con una dependencia de crédito para exportaciones patrocinada por el gobierno.

La Asociación de Banqueros, por otra parte, es considerada como un instrumento ineficaz para la atención debido a la estructura bancaria de Costa Rica.

#### **E. DINAMICA SOCIAL**

Con un sistema que funciona bien con respecto al flujo financiero, existe poca atención dentro de las instituciones del sector público y privado para un cambio global. Existe una dinámica que es importante para el CAFTA y la integración regional; sin embargo, concretamente, los comerciantes encuentran difícil financiar negocios regionales. Si bien el intercambio bilateral de fondos para los bienes y servicios comerciados funciona bien, los flujos transfronterizos que financian las actividades de negocios regionales enfrentan un obstáculo regulador sustancial. Las compañías con subsidiarias en los países vecinos se ven forzadas a abrir cuentas bancarias individualmente en lugar de usar cuentas derivadas de una sola cuenta principal. Sin embargo, recientemente se viene dando la presencia cada vez mayor de compañías regionales cuyas operaciones atraviesan muchas fronteras. Estas compañías están abogando por reglas que faciliten este tipo de comercio transfronterizo.

#### **F. RECOMENDACIONES**

- ◆ Mejorar el acceso al crédito para los importadores y exportadores pequeños y medianos.
- ◆ Establecer un fondo de garantía que ofrezca crédito a los exportadores para menos garantías que las que se exigen actualmente.
- ◆ Desarrollar asociaciones entre productores para crear fuentes comunes de recursos y riesgos para adquirir crédito a más bajo costo.
- ◆ Impartir seminarios y capacitación para informar a los importadores y exportadores sobre los instrumentos bancarios existentes.

## **XV. INFRAESTRUCTURA DE APOYO**

### **A. INTRODUCCIÓN**

Esta sección trata sobre la eficiencia y seguridad de la infraestructura comercial existente dentro de Costa Rica. La infraestructura comercial incluye la infraestructura de transporte de apoyo tal como carreteras, aeropuertos, puertos marítimos, vías férreas y cruces fronterizos. La infraestructura adicional evaluada incluye la generación y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y TI. Esta evaluación provee un vistazo a la infraestructura existente del país en las siguientes áreas: inventario de instalaciones, posibilidad de servicio y condiciones, operaciones predominantes, capacidad, utilización, e iniciativas de planificación de capital.

En general, la infraestructura comercial de Costa Rica padece de una negligencia sistémica tanto en mantenimiento como en expansión. El desarrollo de la infraestructura se ha quedado atrás de la demanda en la última década. Si bien no son cuantificables, los costos asociados con las operaciones continuas bajo las condiciones existentes dañarán la posición competitiva de Costa Rica en el mercado. Costa Rica requerirá de inversiones focalizadas en infraestructura para facilitar el comercio. De particular importancia son las instalaciones de transporte terrestre (es decir, carreteras y vías férreas). En muchas secciones, las carreteras son inferiores al estándar e inadecuadas para dar cabida eficientemente al volumen de tráfico actual y también han sido reparadas deficientemente. La red ferroviaria es operativa únicamente en una fracción de los derechos de vía existentes, proporcionando servicio limitado para entidades privadas seleccionadas.

La principal región de puertos marítimos de Costa Rica en la costa del Caribe, Limón/Moín, está operando arriba de la capacidad sostenible. Las ocupaciones de atraque actualmente son comparables con las instalaciones de puertos marítimos internacionales de gran demanda. Los transportistas del sector privado han efectuado fuertes inversiones en terminales terrestres de distribución para corregir la falta de capacidad de almacenamiento en muelles de los puertos marítimos. En consecuencia, los costos operativos asociados con el doble manejo, acarreo y el potencial de atrasos sustanciales son altos y en última instancia van a botar los precios del sistema portuario marítimo de Costa Rica en el mercado competitivo a menos que se ponga en práctica una expansión sustancial de las instalaciones portuarias.

La infraestructura aeroportuaria internacional de Costa Rica está planificada actualmente para la inversión sustancial del sector privado y está operando a niveles de posibilidad de brindar servicio. La carga aérea ha aumentado por las instalaciones de distribución terrestres y se informa que tiene una capacidad disponible para crecimiento de la carga.

La distribución de energía eléctrica de Costa Rica, las telecomunicaciones y los servicios de TI están operando a niveles de posibilidad de brindar servicio con interrupciones mínimas reportadas. Sin embargo, actualmente estos servicios los suministra una entidad de monopolio estatal.

## **B. MARCO JURÍDICO**

El MOPT es responsable de la planificación, coordinación y supervisión, implementación y mantenimiento de la infraestructura de transporte de Costa Rica. El MOPT consiste de seis consejos cada uno responsable de varios segmentos de la infraestructura de transporte público: CONAVI—Vías Públicas, CTP—Tránsito Público, CETAC—Aviación Civil, COSEVI—Seguridad en las Vías, CNC—Concesiones. El sexto consejo, el Consejo Nacional de Puertos, provee coordinación para la planificación y gastos de capital para las autoridades portuarias marítimas del país.

El MOPT es responsable de establecer todos los objetivos de desarrollo del transporte a través de la implementación de un Plan Nacional, el cual se actualiza en colaboración con los cambios en la administración nacional y es aprobado por el Ministerio de Planificación. El plan actual señala los proyectos nacionales hasta el 2006. Aunque existe el potencial para que el Plan Nacional sufra una modificación sustancial después de la toma de posesión de la siguiente administración, los proyectos existentes en el plan se describen como prioridades nacionales bien definidas y no con poca probabilidad de cambio. Todos los proyectos públicos deben estar incorporados en el Plan Nacional antes de su ejecución; sin embargo, los proyectos nuevos pueden incluirse fuera del ciclo de actualización establecido por el MOPT. El Plan Nacional se revisa anualmente para fines presupuestarios, lo cual puede dar como resultado una reorganización de prioridades y posibles atrasos en los proyectos. En última instancia, el Contralor Nacional aprueba todos los financiamientos para la implementación de proyectos.

Los servicios eléctricos, de telecomunicaciones y de TI son suministrados por una autoridad de monopolio nacional, el ICE. Por lo general, los servicios son confiables. En consecuencia, existe poca voluntad política para desmonopolizar y privatizar estos servicios al momento de escribir el presente. Los sindicatos laborales son un asunto importante con respecto a esta organización de monopolio y tienen un importante peso político.

El Contralor Nacional en última instancia aprueba los planes fiscales y el financiamiento para proyectos públicos. Este nivel de control gubernamental tiene la autoridad de asignar fondos según se considere apropiado e históricamente ha retrasado los proyectos de mejoras públicas necesarias a favor de otras prioridades. El Contralor también tiene a su cargo la aprobación de las estructuras tarifarias públicas dificultándole a las instituciones ejecutoras el ajustes de los cargos por servicios suministrados para lograr los ingresos requeridos para llevar a cabo las mejoras planificadas.

## **C. INSTITUCIONES EJECUTORAS**

### **1. Red Vial**

CONAVI es el responsable de las mejoras en la planificación e implementación de la red vial. El Consejo está bajo el MOPT y está sujeto a los requisitos de aprobación del desarrollo del Plan Nacional y el Contralor Nacional.

Según la información recopilada en el MOPT, la red vial de Costa Rica comprende aproximadamente 36,000 kilómetros de los cuales aproximadamente 7,900 kilómetros están

pavimentados. Los caminos pavimentados se encuentran en todas las rutas principales entre municipalidades. Los caminos afuera de las ciudades generalmente tienen dos vías con una vía adicional de subida a las regiones montañosas, según sea requerido. En general, las vías pavimentadas son angostas, están diseñadas sin hombros laterales, con potencial para niveles con pendiente y curvas pronunciadas horizontales y verticales. En secciones frecuentes, las vías pavimentadas tienen poca visibilidad, están marcadas deficientemente, mantienen un diseño variable de velocidades de diseño y están mal reparadas. Las condiciones de tráfico pueden ser pesadas con bloqueos frecuentes de vehículos descompuestos/abandonados y vehículos que hacen paradas frecuentes. Los niveles estimados de servicio están por debajo de C durante los períodos no pico y se acercan a F durante los períodos pico en las vías arteriales y colectoras.<sup>67</sup>

Una iniciativa importante es el proyecto del Plan Puebla-Panamá, actualmente en proceso en cooperación con otros países centroamericanos. La ejecución de este plan contribuirá al crecimiento económico regional a través del redesarrollo de la Carretera Panamericana. El proyecto está siendo ejecutado en fases e involucrará el desarrollo de secciones transversales de la carretera coherentes con los niveles más altos de las mejores prácticas internacionales.

## **2. Aeropuertos**

CETAC es responsable de la puesta en marcha de los aeropuertos internacional y nacional de Costa Rica a través de una subsidiaria, la Dirección General de Aviación Civil (DGAC). El financiamiento del proyecto se provee a través de los ingresos generados por tarifas; sin embargo, está sujeto a los lineamientos del Plan Nacional así como al consentimiento del Contralor Nacional.

El Aeropuerto Juan Santamaría, el aeropuerto internacional más grande de Costa Rica, actualmente opera bajo un contrato de concesión a largo plazo con Alterra Partners, una firma con sede en Londres. El contrato de concesión es con la DGAC. Las responsabilidades del concesionario únicamente se limitan a las operaciones aeroportuarias, excluyendo puntos tales como control del tráfico aéreo, aduanas, migración y seguridad. Se espera que el concesionario invierta \$180 millones en mejoras en el plazo de su contrato de 20 años; sin embargo, cuestiones de política relacionadas con el aumentos de tarifas están impidiendo una mayor inversión al momento de escribir este documento. El concesionario está bajo las órdenes del DGAC bajo el MOPT y está sujeto a las aprobaciones financieras del contralor.

El Aeropuerto Juan Santamaría está equipado con una pista pavimentada flexible clase D-IV, incluye un total de ocho terminales y se requiere que opere a nivel C durante las horas pico actualmente experimentadas los días de semana, en las mañanas y en las noches. Según Alterra Partners, aproximadamente 95 operaciones aéreas diarias se acomodan en las instalaciones. Las

---

<sup>67</sup> El Nivel de Servicio de Vías es un valor calculado determinado a partir de la Metodología de Capacidad de Carreteras. El Nivel de Servicio se clasifica en una escala de la A a la F, siendo el Nivel de Servicio A una condición de muy poco atraso y el Nivel de Servicio F una condición de largos atrasos. Para este proyecto, no se prepararon cálculos sino que el Nivel de Servicio se calculó por referencia.

instalaciones para pasajeros se consideran adecuadas si el manejo del aumento de pasajeros se extiende a las horas no pico existentes. Las instalaciones de carga aérea están a disposición de los muchos transportistas y se consideran adecuadas debido a las operaciones predominantes. Múltiples terminales de distribución privadas fuera del aeropuerto que proveen tiempos mínimos de estadía para carga aérea, aumentan el número de instalaciones para carga aérea. Se espera que un mayor desarrollo de las terminales del sector privado continúe facilitando el manejo de la carga aérea en el Aeropuerto Juan Santamaría.

El segundo aeropuerto más grande de Costa Rica, situado en Liberia, está siendo mejorado actualmente para dar cabida a volúmenes más grandes de tráfico internacional. La instalación está equipada con una pista estimada de Clase C-III, de construcción de pavimento flexible. Dos aeropuertos adicionales están clasificados actualmente como aeropuertos internacionales, pero de hecho, son de capacidad limitada para dar cabida al tráfico internacional.

El resto de los aeropuertos, que comprenden un total de 29 instalaciones de aeródromos públicos y 62 privados diseminados por todo el país, pueden considerarse como instalaciones de aviación generalmente pequeñas y de capacidad variable. Las capacidades de las pistas varían y pueden incluir pavimentos flexibles, pavimentos con grava o no pavimentados.

### **3. Puertos Marítimos**

Las instalaciones portuarias marítimas de Costa Rica operan como autoridades portuarias independientes, respondiendo a una junta directiva. Las dos autoridades portuarias más grandes son JAPDEVA, situada en la costa del Caribe, e INCOP, situada en la costa del Pacífico. Las responsabilidades de la autoridad portuaria excluyen los servicios de Aduanas, Migración e Inspección Agrícola. Aunque son autónomas en sus operaciones, los proyectos de capital están sujetos a la aprobación del MOPT y se coordinan a través del Consejo Portuario Nacional. Al igual que todas las otras actividades del MOPT, todos los programas de capital de puertos marítimos deben ser incorporados en el Plan Nacional antes de la ejecución y el financiamiento certificado por el Contralor Nacional. El Contralor Nacional aprueba las estructuras tarifarias.

Aunque Costa Rica tiene un total de seis instalaciones portuarias marítimas, tres instalaciones representan el grueso del tráfico internacional de carga y pasajeros que se maneja. Las instalaciones principales, Puerto Limón y Puerto Moín, situados en la costa del Caribe y regidos por el JAPDEVA (Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica), manejan aproximadamente el 80 por ciento de la carga del país. Según personas entrevistadas para la evaluación, en la costa del Pacífico, Puerto Caldera, operado por el INCOP (Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico), maneja el 20 por ciento restante de la carga internacional.

Puerto Limón es la principal terminal de contenedores, equipada con dos grúas de puente de 40 toneladas en un muelle. Un embarcadero único con dos atracaderos de carga fraccionada /a granel y un embarcadero perpendicular/de embarque/desembarque (RoRo) con dos atracaderos se proveen para otros navíos de carga y pasajeros. La instalación maneja carga en contenedores, fraccionada y a granel así como tráfico de pasajeros y comprende un total de 20 Ha, con 7 Ha para el manejo de contenedores. La instalación provee de poca a ninguna área para almacenamiento por lo que los transportistas privados deben coordinar el acarreo a terminales

privadas en tierra mientras se preparan los barcos. Tal como se indicó en entrevistas con funcionarios conocedores, el sector privado suministra aproximadamente 90 Ha de espacio de almacenamiento para contenedores en tierra. Los costos de acarreo y los costos de doble manejo, en consecuencia, son componentes importantes de los costos globales para los servicios de manejo de carga.

La infraestructura de Puerto Limón está incrementada por el vecino Puerto Moín, situado a escasos 6 kilómetros hacia el norte. Puerto Moín está equipado con un muelle marginal de 525 metros utilizado para el manejo de carga a granel y de contenedores. El área de carga a granel está diseñada específicamente para satisfacer las necesidades de los transportistas de fruta fresca del Puerto, suministrando áreas de almacenamiento de contenedores con ruedas para períodos cortos, estaciones para desocupación de contenedores y equipo de montacargas móviles relacionado. La instalación de contenedores comprende 4 Ha y es de construcción reciente, con capacidad de expansión futura de más de 40 Ha. La instalación no tiene equipo fijo, es decir, grúas de puente para contenedores, por lo que es necesario que toda la transferencia de carga se efectúe usando los aparejos a bordo del barco. La instalación de contenedores actualmente está diseñada para aceptar en el muelle futuras grúas de puente clase Panamax.

Puerto Moín es la puerta de entrada al país de todos los productos de petróleo. La instalación, operada por RECOPE, provee capacidad de atraque para un barco de aproximadamente 40,000 DWT y hay planes para una expansión sustancial. Los productos de petróleo incluyen tanto el refinado como el crudo.

Puerto Moín está planificado como la principal instalación de manejo de flete en la costa del Caribe. Aunque aún está en las etapas de planificación maestra, la ventaja clave del plan propuesto es la reubicación futura del principal tráfico de camiones alrededor de la ciudad de Limón. En la actualidad, todo el tráfico desde y hacia Puerto Limón debe transitar la principal vía de acceso a través de la ciudad de Limón, imponiendo una presión importante en el corredor existente, agregando a los atrasos e incrementando los costos operativos. El desarrollo adicional de Puerto Moín también colocará el tráfico de contenedores estratégicamente próximo a muchas terminales existentes en tierra. Sin embargo, el plan propuesto, al momento de escribir el presente documento, provee aumentos marginales en la capacidad de almacenamiento en el muelle, manteniendo las operaciones actuales de acarreo como parte del plan a largo plazo. La ejecución del plan regional mantendrá únicamente operaciones de pasajeros en Puerto Limón dando oportunidades para proyectos de desarrollo comercial para la industria turística.

En general, Puerto Limón y Puerto Moín están en buenas condiciones de servicio; sin embargo, están operando actualmente a una capacidad o cerca de una capacidad que da poca oportunidad para dar cabida a incrementos sustanciales de carga. Los volúmenes actuales superan las proyecciones identificadas en el plan maestro más reciente de 1995. Con el tiempo, se requerirá una expansión sustancial de la instalación, mejoras en el acceso por tierra y el despliegue de equipo moderno para facilitar el comercio futuro. Además, se debe evaluar la estructura laboral actual del JAPDEVA. Según JAPDEVA, el recurso de mano de obra actual incluye aproximadamente 1,200 empleados sindicalizados, representando más del 70 por ciento de los costos operativos de la organización. El recurso de mano de obra excluye los servicios de estibado y transporte terrestre, cada uno de ellos suministrado por operadores privados.

Puerto Caldera provee acceso para carga fluvial hacia el Océano Pacífico. La instalación acomoda carga en contenedores, fraccionada y a granel. La instalación necesita emplear los aperos a bordo del barco para todos los movimientos de carga. La instalación ha estado sujeta a una iniciativa de privatización reciente que se ha estancado, y en consecuencia, no ha visto mejoras sustanciales en los últimos años. Al igual que JAPDEVA, el recurso de mano de obra del INCOP es significativamente grande y debería ser reevaluada como parte de la iniciativa de privatización.

#### **4. Ferrovías**

La red ferroviaria de Costa Rica comprende aproximadamente 960 kilómetros con un corredor primario entre Limón, San José y Caldera. Sin embargo, únicamente 260 kilómetros de las líneas de ferrocarril del país están en condiciones de brindar servicio y actualmente son utilizadas en dos rutas para el traslado de fruta fresca desde las plantaciones hasta las instalaciones privadas de terminal portuaria marítima en la costa del Caribe y carga seca a granel en la costa del Pacífico. Para capturar totalmente los beneficios del transporte por ferrocarril, toda la red ferroviaria requeriría grandes reparaciones y mejoras en todo el país. Principalmente, las mejoras en las rutas este-oeste hacia San José y ambas costas tienen el potencial de agregar beneficios sustanciales al sistema de transporte del país.

#### **5. Cruces Fronterizos**

Los cruces fronterizos presentan problemas significativos de infraestructura para Costa Rica. La infraestructura global de las instalaciones es ineficiente e insegura. Con instalaciones muy pequeñas para manejar el volumen del comercio, existe muy poca o ninguna protección con cercos, lo que conlleva a una frontera abarrotada.

#### **6. Distribución de Energía**

El ICE, un monopolio estatal, es responsable de la mayor parte de la generación eléctrica y de toda la distribución. Aproximadamente, el 20 por ciento de la generación de energía eléctrica del país es suministrada por el sector privado a través de acuerdos de cogeneración y de mecanismos de construir-operar-transferir (BOT, por sus siglas en inglés).

La energía eléctrica se genera principalmente por medio de plantas hidroeléctricas. Aproximadamente el 80 por ciento de la energía del país se genera de esta forma, con el resto generado a partir de combustibles fósiles e instalaciones de generación eólica. El ICE genera aproximadamente 1500 megavatios, con alrededor de 300 megavatios adicionales suministrados por el sector privado. El consumo de energía per cápita es aproximadamente el 15 por ciento del de Estados Unidos. La distribución de energía se considera adecuada en casi todo el país, con pocas interrupciones de larga duración experimentadas durante el transcurso del año. Durante las condiciones de carga pico pueden ocurrir apagones aislados. Sin embargo, en general, la generación y distribución de energía se considera confiable y con posibilidades de expansión.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> OECD, Banco Interamericano de Desarrollo – Informe de la Iniciativa de Inversión del Caribe

## **7. Telecomunicaciones e Internet**

El ICE también brinda servicios de telecomunicaciones e Internet a través de subsidiarias de su total propiedad y con licencia. Las telecomunicaciones incluyen servicios de línea fija e inalámbrica y los servicios de Internet incluyen servicios de banda ancha y de marcación. Datos de 2001 indican que el ICE cuenta con más de 860,000 líneas de telecomunicaciones activas con una capacidad instalada de aproximadamente 1.05 millones. Las líneas inalámbricas activas eran aproximadamente 500,000 para el mismo período. Los servicios de telecomunicaciones e Internet se consideran confiables y con posibilidades de expansión.<sup>69</sup>

### **D. INSTITUCIONES DE APOYO**

#### **1. Compañías de Transporte Terrestre**

Las compañías de transporte terrestre privadas operan en todo el país con capacidad significativa en las terminales portuarias marítimas. Las compañías de transporte terrestre suministran servicios de acarreo y distribución terrestre para todo el comercio internacional. La mayoría de compañías de transporte terrestre brindan servicios de depósito teniendo en cuenta los requisitos aduanales para inspecciones de terminales terrestres y para agilizar el retiro de la carga de las terminales portuarias marítimas. La cantidad y la calidad de las compañías de transporte terrestre disponibles dentro de Costa Rica se considera adecuada y con posibilidades de expansión para facilitar el comercio.

#### **2. Líneas Aéreas**

El Aeropuerto Juan Santamaría cuenta con el servicio de la mayoría de aerolíneas principales y actualmente brinda servicio para acoger a más de 2.2 millones de pasajeros al año. Los principales transportistas también brindan servicios de carga aérea. El servicio aéreo se considera adecuado y con posibilidades de expansión para facilitar el comercio. El servicio de transporte a otros aeropuertos internos es un segmento pequeño del transporte aéreo global con capacidad disponible para dar cabida al crecimiento.

Otras instituciones de apoyo incluyen Aduanas e Inmigración. Los funcionarios del Aeropuerto Juan Santamaría reportaron que los niveles de personal de inmigración con frecuencia son inadecuados para acomodarse a los volúmenes de pasajeros durante los períodos pico.

#### **3. Transportistas Oceánicos**

Más de 24 transportistas que llegan a intervalos regulares brindan servicio a los puertos marítimos de Costa Rica. Los servicios incluyen carga en contenedores, carga fraccionada, carga a granel y carga líquida a granel. Las compañías estibadoras del sector privado proveen el estibado para los buques. Las compañías de transporte del sector privado suministran servicios de transporte terrestre. Suficientes instituciones de apoyo participan en las actividades marítimas de Costa Rica.

---

<sup>69</sup> OECD, Banco Interamericano de Desarrollo – Informe de la Iniciativa de Inversión del Caribe

#### **4. Ferrocarriles**

El servicio de ferrocarriles actualmente se provee a clientes distintos que brindan servicio a las industrias de la fruta fresca y productos secos a granel. El servicio de ferrocarriles se considera adecuado para satisfacer estas necesidades distintas; sin embargo, serían necesarias mejoras sustanciales a la infraestructura y los incrementos correspondientes al servicio de rieles para usar la red ferroviaria del país más allá de su uso actual.

#### **5. Distribución de Energía**

La distribución de energía a partir de las plantas generadoras del sector privado comprende aproximadamente el 20 por ciento de la energía total generada dentro de Costa Rica.<sup>70</sup> Si bien estas instituciones compiten con el ICE, el ICE mantiene el control de la distribución. Se considera que la presencia del sector privado amortigua suficientemente al ICE dentro de su monopolio. Un incremento de la participación del sector privado traería a Costa Rica un escenario competitivo desde el cual pueden ponerse en práctica iniciativas de generación de energía eficientes en función de los costos.

#### **6. Telecomunicaciones e Internet**

Los servicios de telecomunicación inalámbrica y de Internet se brindan a través de contratos con subsidiarias del ICE. Mientras que el ICE tiene la autoridad para ampliar el número de contratos que mantiene, el número de proveedores de servicio actualmente empleados genera un ambiente monopolístico.

### **E. DINÁMICA SOCIAL**

La infraestructura de transporte de Costa Rica representa el foco central de las mejoras requeridas para facilitar el comercio. La red vial de la nación requerirá mejoras sustanciales en las arterias principales. Las mejoras deberían considerar la ampliación de arterias a autopistas divididas de cuatro carriles, con carriles de subida apropiados para las regiones montañosas. Se recomienda que se lleve a cabo un análisis de tráfico detallado para priorizar los proyectos de mejora de carreteras y concentración de los recursos. La red ferroviaria del país da oportunidad para hacer una realidad los beneficios potenciales del movimiento de transporte combinado. Debería efectuarse un análisis detallado para evaluar la factibilidad de desarrollar de nuevo la red ferroviaria de Costa Rica e identificar los ahorros en costos potenciales y los impactos en el medio ambiente. La principal infraestructura de puertos marítimos de Costa Rica requerirá una expansión y cambios organizativos sustanciales para facilitar el comercio. La combinación de la expansión de puertos marítimos y las mejoras al transporte terrestre ayudarían a reducir los costos globales del transporte para el flete internacional y a mantener la posición competitiva de Costa Rica.

---

<sup>70</sup> OECD, Banco Interamericano de Desarrollo – Informe de la Iniciativa de Inversión del Caribe.

## **F. RECOMENDACIONES**

- ♦ Con respecto a la capacidad de las líneas ferroviarias es necesario el análisis detallado del corredor para evaluar los futuros movimientos de fletes y concentrar los recursos de capital en proyectos prioritarios.
- ♦ Para agilizar la implementación de las mejoras a la infraestructura, Costa Rica debería considerar las ventajas de la inversión del sector privado a través de concesiones, asociaciones público-privadas u otra participación del sector privado. Actualmente, los recursos públicos son escasos y los proyectos están sujetos a demoras debido a presiones financieras y prioridades variables como resultado de cambios en la administración.
- ♦ La red vial de Costa Rica requerirá de inversiones de capital sustanciales para facilitar el comercio a largo plazo. Debería llevarse a cabo estudios de tráfico detallados y una planificación extensa con respecto a los principales corredores y a la capacidad de las carreteras. Estos análisis identificarían los proyectos prioritarios para concentrar los futuros gastos de capital requeridos para facilitar el comercio.
- ♦ A largo plazo, la expansión sustancial de las instalaciones, las mejoras al acceso terrestre y el despliegue de equipo moderno en los puertos marítimos de Costa Rica serán necesarios para facilitar el comercio futuro.

## ANEXO 1: RECOPIACIÓN DE RECOMENDACIONES

### LEY DE SOCIEDADES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Fortalecimiento Institucional / Desarrollo de Estrategias	Reforma del Registro de Comercio para hacerlo totalmente automatizado y mejorar los procedimientos junto con la introducción de metodología de planificación estratégica y herramientas de administración.	Alta	Largo plazo
2.	Campaña de Capacitación/Educación	Capacitación en buena gestión corporativa para empresarios, abogados, jueces y funcionarios gubernamentales y campaña promocional sobre gobernabilidad corporativa para la sociedad en general.	Media	Largo plazo
3.	Reforma Legal	Reforma legal a la ley de Comercio para incorporar principios de gobernabilidad de clase mundial, protección a los accionistas minoritarios y excepciones cuando la personería legal de las compañías podría ser ignorada.	Media	Largo plazo
4.	Desarrollo de Análisis/Estrategia	Diagnóstico de la situación de las microempresas y pequeñas empresas e identificación y retiro de obstáculos que afectan el crecimiento de ese tipo de negocio.	Media	Largo plazo

### CONTRATOS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	Nuevas leyes para arrendamiento, contratos electrónicos y garantías junto con una nueva ley de arbitraje y derecho procesal civil oral.	Alta	Largo plazo
2.	Educación Legal	Programa sobre transacciones comerciales internacionales, análisis económico de las leyes, doctrina legal y jurisprudencia extranjera y arreglos de contratos electrónicos para abogados y adaptados para jueces y árbitros.	Media	Largo plazo
3.	Reforma judicial	Reforma del sistema de tribunales para introducir tecnología, técnicas de gestión y acceso automatizado del público a la información de los tribunales.	Media	Largo plazo

## BIENES INMUEBLES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Formación de Consenso	Formación de consenso alrededor de la expropiación-compensación, reformas al registro nacional, estándares profesionales para notarios e intermediarios de bienes raíces y ocupantes ilegales.	Media	Largo plazo
2.	Reforma Legal	Reforma legal para incrementar los estándares de los notarios e intermediarios de bienes raíces.	Media	Mediano plazo
3.	Fortalecimiento Institucional/ Desarrollo de Estrategias	Las entidades de zonificación a ser redistribuidas, organizadas, fortalecidas y capacitadas.	Media	Largo plazo
4.	Análisis	Análisis de cómo y dónde se tasan los impuestos sobre bienes raíces y eventualmente se transforman en mecanismos que fomentan negocios.	Alta	Mediano plazo
5.	Asistencia para la puesta en práctica – mi sugerencia en lugar de “monitorear”	Monitorear el proyecto de Registro del Catastro del Banco Interamericano de Desarrollo, ofrecer apoyo y seguimiento con una ley de “presentarse o callarse”.	Baja	Largo plazo

## GARANTÍAS REALES MOBILIARIAS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	Promover reformas legales tales como procedimientos de ejecución extrajudicial agilizados para prendas bancarias comerciales (ejecuciones a través de corredores jurados en lugar de tribunales).	Alta	Largo plazo
2.	Reforma Legal	Modernizar la ley de préstamos con garantía en Costa Rica y Centro América en el futuro más cercano.	Alta	Corto plazo
3.	Reforma Legal	Aprobar la legislación sobre factoreo.	Media	Largo plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
4.	Reforma Institucional / Proceso Automatizado	Reformar políticas reguladoras clave tales como dentro de la Superintendencia de Bancos para exigir una relación de suficiencia de capital del 10% en relación con los activos (mayormente préstamos) conduciendo a un mayor énfasis en la garantía de alta calidad (líquida) (queriendo decir garantía con aviso efectivo y actualizado a otros acreedores garantizados y compradores de buena fe por medio de un registro comercial electrónico y susceptible a ser convertido en efectivo, rápidamente y a un bajo costo).	Media	Largo plazo
5.	Reforma Institucional	USAID y otros donantes deberían trabajar con representantes de los sectores público y privado de Costa Rica que participaron en este Informe y con el Centro Jurídico Nacional para el Comercio Libre Interamericano para crear una entidad centroamericana cuya función será, entre otras, investigar el mejor método para crear y aprobar la nueva ley uniforme de transacciones con garantía para la región.	Media	Largo plazo

### RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Capacitación/ Campaña Educativa	Dar prioridad a educar a los empresarios y abogados acerca de los beneficios de la resolución alternativa de controversias.	Alta	Mediano plazo
2.	Reforma Legal	Enmendar la ley de resolución alternativa de controversias para permitir que los abogados no costarricenses actúen como árbitros (lo cual hará que los inversionistas extranjeros se sientan más cómodos).	Media	Corto plazo
3.	Reforma Legal	El servicio del proceso debería llevarse a cabo de mejor forma y debería estar regulado, particularmente en lo que respecta al servicio fuera del distrito original del juicio, con el fin de eliminar atrasos en el proceso judicial.	Media	Corto plazo
4.	Traducción	Poner a disposición traducciones al inglés de las leyes costarricenses que afectan el comercio para dar asistencia a los abogados y empresas no costarricenses (especialmente las pequeñas y medianas empresas y los abogados que las asesoran) que podrían considerar explorar oportunidades de negocios en Costa Rica si pudieran comprender más fácilmente el ámbito legal.	Baja	Corto plazo
5.	Reforma de la Profesión Legal	Mayor regulación de los abogados, incluyendo un colegio de abogados funcional que haga cumplir los estándares éticos y un sistema mejor desarrollado de educación legal que podría incluir un examen de la profesión legal y educación legal continuada.	Media	Largo plazo

## QUIEBRA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Armonización	Al convertirse en una nación de libre comercio, Costa Rica no puede quedarse con un enfoque altamente nacionalista ante la quiebra experimentada por cualquier comerciante o compañía que esté en Costa Rica. La tendencia actual entre las naciones que comercian es dejar de discriminar a los acreedores extranjeros y otorgarles un tratamiento nacional (es decir, el mismo tratamiento dado a los nacionales en Costa Rica).	Alta	Corto plazo
2.	Reforma Legal	Debería darse oportunidad a los deudores insolventes de rehabilitarse según el tipo de procedimientos del Capítulo 11. La ley de quiebra mexicana se reescribió recientemente y es un buen modelo para Centro América.	Alta	Mediano plazo
3.	Reforma Legal	La ley de quiebra debe ser coherente con la ley de transacciones con garantía. Un tratamiento uniforme de los acreedores garantizados en la región centroamericana requiere una determinación uniforme de si los intereses de garantía perfeccionados pueden tener éxito en recuperar la garantía del estado de quiebra o si los acreedores con garantía se rebajan a la situación de acreedores sin garantía una vez que ocurra un acto de quiebra.	Alta	Largo plazo
4.	Reforma Legal	En el caso de las instituciones financieras, los matrimonios a punta de pistola o salvataje deberían permitirse para proceder a la discreción de supervisores formales de las entidades financieras.	Media	Mediano plazo
5.	Reforma Legal	Existe la necesidad de interventores y curadores profesionales; es decir, funcionarios o especialistas del sector privado que estén muy familiarizados con el negocio de empresas en problemas.	Media	Largo plazo
6.	Capacitación	Debería impartirse una mejor capacitación a los jueces en el significado y consecuencia del manejo de activos sólidos y mayores poderes para detectar y revertir el traspaso fraudulento de activos.	Media	Largo plazo
7.	Armonización	Se ganaría mucho si se adoptara una ley uniforme y regional de quiebra bajo la guía de los principios y mejores prácticas de regulación de la insolvencia del Banco Mundial recientemente redactados. Estos principios han sido redactados por uno de los expertos más respetados a nivel mundial sobre ley de quiebra y la práctica y su adopción automáticamente asegurarían una clasificación de riesgo mejorada para las naciones centroamericanas.	Media	Largo plazo

## POLÍTICA DE COMPETENCIA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Análisis	Con vistas hacia la convergencia con las mejores prácticas internacionales (tal como fueron formuladas por la Red Internacional de Competencia, OECD y otros), revisar la legislación nacional y proponer enmiendas específicas para mejorarla.	Alta	Corto plazo
2.	Asignación de Recursos – Fortalecimiento Institucional / Capacitación	Mejorar y usar el trabajo de COPROCOM: <ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar esfuerzos para asignar recursos adicionales a COPROCOM por medio de una estrategia duplicada: herramientas educativas para la legislatura sobre los beneficios de la ley de competencia y creando conciencia de la escasez de recursos entre las partes comprometidas (cámaras de comercio, asociaciones, organizaciones de consumidores, etc.)</li> <li>Elaborar y mejorar los manuales de personal de COPROCOM y lineamientos del sector privado, particularmente en áreas tales como analizar la conducta anticompetitiva y fusiones, ley de competencia en sectores regulados y el tratamiento de información confidencial.</li> <li>Impartir capacitación para el personal de agencias en técnicas de investigación y análisis de casos de competencia, en particular, en sectores regulados tales como telecomunicaciones, seguros, servicios financieros, transporte y propiedad intelectual. La capacitación debería impartirse a través de pasantías a largo plazo en agencias más experimentadas o a través de la contratación de un asesor a largo plazo.</li> <li>Iniciativas de defensa complementarias con estudios concretos de competitividad en Costa Rica. Preparar estudios de casos de las decisiones tomadas por COPROCOM y el impacto de estas decisiones sobre el sector afectado.</li> <li>Equipar a COPROCOM CNC con infraestructura adicional, incluyendo mejores sistemas de información y software para manejo de casos.</li> </ul>	Media	Largo plazo
			Media	Largo plazo
			Media	Largo plazo
			Media	Largo plazo
			Media	Corto plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Educación	<p>Mejorar el conocimiento concerniente a los beneficios de la ley y política de competencia y cómo ponerla en práctica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustener sesiones de capacitación semanales para jueces superiores con jueces de jurisdicciones más maduras.</li> <li>• Desarrollar sesiones de capacitación para reguladores sectoriales así como para el personal del sector público involucrado en adquisiciones del gobierno.</li> <li>• Incrementar en número de cursos relacionados con la política de competencia a nivel universitario incluyendo capacitar a un número suficiente de académicos costarricenses para que Costa Rica pueda servir como un centro de capacitación regional para Centro América. Una forma de hacer esto es a través de intercambios entre profesores universitarios costarricenses y de universidades extranjeras.</li> </ul>	Media	Largo plazo
			Media	Largo plazo
			Media	Largo plazo

### COMERCIO INTERNACIONAL

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Armonización/ Financiamiento	Es necesario que las agencias donantes en todo el mundo realicen un esfuerzo concertado para brindar asistencia a los países centroamericanos para hacer los cambios necesarios para la puesta en práctica del CAFTA. Los costarricenses, quienes por mucho son los más ricos de la región, han expresado que verdaderamente no hay fondos en el país para hacer todos los cambios que es necesario hacer para poner en práctica el CAFTA.	Alta	Largo plazo
2.	Reforma Legal	No hay comercio si las compañías locales no pueden comprar y vender. Para que haya comercio es esencial financiar a las compañías a través de la facilitación de créditos comerciales a tasas de interés bajas. Para brindar tasas de interés más bajas, es necesario disminuir los riesgos. Para hacer esto, es esencial mejorar las leyes relacionadas con la provisión de garantías en Costa Rica, crear un registro de deudores y garantías, entre otras cosas (ver la sección de garantías de este informe).	Alta	Largo plazo
3.	Armonización	Es necesario estimular al gobierno costarricense y a las Aduanas costarricenses así como a los países de la región, para que procedan con la puesta en práctica de la unión aduanera. Los países del MCCA también necesitan asistencia técnica para mejorar la interconectividad entre los servicios de aduanas y el intercambio de documentación e información (ver también la sección sobre Bienes y Servicios).	Alta	Mediano plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
4.	Reforma Legal / Reforma Institucional	Un Servicio de Aduanas eficiente, bien dotado de personal, capacitado y dinámico es absolutamente esencial para garantizar el libre comercio. Es necesario abordar los problemas en Aduanas, incluyendo la falta de capacitación, la falta de fondos, la corrupción, la falta de infraestructura, la falta de sistemas de análisis de riesgos y la metodología por objetivos. Mejoras en esta área deberían ayudar a acelerar el proceso de autorización, reducir las oportunidades de corrupción, ayudar a impedir el contrabando, ayudar a detener el tráfico de drogas y el terrorismo, y generalmente, promover un ambiente comercial saludable. Además, es necesario que exista un sistema de revisión judicial de las decisiones de aduanas que sea fuerte, eficiente y funcional (por ejemplo, con respecto a la clasificación o valúo de mercadería o si cumple con las reglas de origen del CAFTA). Esto puede desmotivar a la corrupción entre los funcionarios del servicio de aduanas. Además, Costa Rica necesita aprobar y hacer cumplir penalidades civiles y criminales por la violación de las leyes de aduanas, que impedirán verdaderamente las actividades ilegales, incluyendo las prácticas corruptas, el contrabando, la importación de productos falsificados o pirateados, el tráfico de drogas, etc.	Alta	Largo plazo
5.	Mayor Conciencia y Participación	Es necesario que el sector privado se involucre más en el proceso de capacitación de los funcionarios de aduanas (por ejemplo, en cómo detectar bienes falsificados o pirateados, cómo clasificar bienes correctamente). También, es necesario que el sector privado sea más activo con su asamblea legislativa al dar sus comentarios sobre los proyectos de ley presentando propuestas para leyes modernizadas, etc. Finalmente, es necesario que el sector privado tenga la voluntad de cambiar. Muchas compañías se usan para efectuar negocios dentro del ámbito comercial actual beneficiándose de muchas de las fallas del sistema, y esto, mientras las ha mantenido operando, no permitirá el crecimiento del país o de la región. Es necesario que Costa Rica pase de ser un país de negocios de familia a negocios competitivos y modernos, con voluntad de mejorar para ser capaces de competir con los productores extranjeros.	Media	Largo plazo
6.	Armonización	Es necesario fomentar soluciones regionales para los problemas en la facilitación del comercio, inversión y área de aduanas. Es necesario brindar asistencia técnica en ciertas áreas en una base regional tales como el establecimiento de una escuela regional de aduanas, mejora, financiamiento y puesta en práctica de sistemas regionales de resolución de controversias, entre otros.	Media	Largo plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
7.	Resolución Alternativa de Controversias	Es esencial estimular el uso de métodos alternativos de resolución de controversias, tanto para las controversias internas como para controversias entre compañías nacionales y extranjeras. Un sistema de resolución de controversias eficiente es beneficioso para el comercio porque brinda más seguridad a los inversionistas extranjeros, permite que los comerciantes concentren sus recursos y su tiempo en promover el comercio y la competitividad y no en procesos legales interminables y caros.	Alta	Largo plazo

### FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Desarrollar y poner en práctica el plan de Agencia Entre Fronteras para la Armonización y Simplificación de Procedimientos.	Alta	Largo plazo
2.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Desarrollar e implementar un Programa de Asociación de Comercio y Aduanas para promulgar la cooperación, el intercambio de información y consulta para simplificación de políticas y procedimientos y estandarización.	Media	Largo plazo
3.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Instituir una campaña anticorrupción promovida por los medios de comunicación para solicitar que el público reporte el abuso oficial de autoridad y se publiquen los sucesos.	Alta	Largo plazo
4.	Reingeniería del Proceso	Desarrollar más los controles de manejo del riesgo e instituir técnicas de medición del cumplimiento usando metodologías con base científica para conducir inspecciones físicas y documentarias.	Media	Largo plazo
5.	Legal/Financiero	Identificar medios alternativos de financiamiento para promover la Modernización de Aduanas, mejorar las condiciones de trabajo y el equipo de los funcionarios y dar incentivos por desempeño de calidad.	Alta	Mediano plazo
6.	Reingeniería del Proceso	Desarrollar la especialización de productos básicos y reorganizar el proceso central para utilizar eficazmente la experiencia y conocimientos de los funcionarios para abordar asuntos complejos de libre comercio.	Media	Mediano plazo
7.	Sistemas/ Equipo	Desarrollar un plan coordinado de donantes para establecer instalaciones de capacitación debidamente equipadas y una biblioteca de materiales y recursos de capacitación.	Media	Mediano plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
8.	Sistemas/ Equipo	Continuar apoyando el desarrollo y puesta en práctica del nuevo sistema automatizado de Aduanas - TIC; identificar fuentes de financiamiento adicionales y promover la integración de otras agencias al sistema.	Media	Largo plazo

### FLUJO DE PERSONAS Y FINANZAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Institucional	<p>Mejorar el acceso al crédito para los pequeños y medianos exportadores e importadores. Si bien existen las herramientas básicas para conducir el intercambio de pago por comercio (es decir, cartas de crédito), las instituciones comerciales y financieras deben desarrollar estrategias para otorgar crédito más eficientemente a pequeños y medianos comerciantes confiables. Un sistema comercial robusto brinda a los pequeños y medianos comerciantes la habilidad de financiar sus actividades de importación y exportación, mientras que el sistema actual a menudo requiere que muchos comerciantes más pequeños autofinancien sus actividades. Esta realidad, impone serios costos a los importadores y exportadores haciéndolos menos competitivos. Las estrategias para lograrlo incluyen actividades tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establecer fondos de garantía que ofrezcan crédito a los exportadores por menos garantías que las exigidas en la actualidad;</li> <li>▪ Desarrollar asociaciones/cooperativas entre los productores para aunar recursos y riesgos para adquirir crédito de más bajo costo; aumentar la comprensión de los importadores y exportadores acerca de los instrumentos bancarios existentes a través de seminarios y capacitación.</li> </ul>	Media	Largo plazo

## DELITOS FINANCIEROS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Fortalecimiento Institucional / Desarrollo de Estrategias	Costa Rica ha cumplido formalmente con los estándares básicos internacionales de lavado de dinero. En la práctica, sin embargo, existen problemas. Aún cuando las transacciones financieras sospechosas se identifican, aquellos encargados de hacer cumplir la ley parecen incapaces de investigar adecuadamente. Para rectificar esto, deberían hacerse esfuerzos para garantizar la coordinación y la cooperación entre los varios cuerpos que se ocupan de los crímenes financieros.	Alta	Corto plazo
2.	Fortalecimiento Institucional / Desarrollo de Estrategias	A pesar de la capacitación impartida por agencias de EE.UU., las autoridades costarricenses de lavado de dinero parecen no estar recibiendo la cooperación que necesitan de las agencias en EE.UU. Las agencias de EE.UU. deberían abordar los problemas de comunicaciones y de coordinación.	Alta	Mediano plazo

## INFRAESTRUCTURA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Conducir un estudio de demanda del mercado del transporte nacional en las modalidades relevantes. Este estudio debería incluir un análisis de brecha que cuantifique las futuras demandas desde una perspectiva de limitaciones de infraestructura y desde una perspectiva sin limitaciones.	Media	Mediano plazo
2.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Conducir un análisis del corredor de transporte existente y futuro para establecer las necesidades a corto y a largo plazo requeridas para satisfacer las demandas de transporte proyectadas. Este análisis debería incluir una evaluación de las condiciones de la infraestructura de componentes, operaciones y capacidades existentes; una proyección de las metas operativas y demandas de volumen futuras; presentar un análisis de costo/beneficio del desarrollo de la infraestructura frente a la expansión operativa bajo escenarios de mejora de infraestructura existentes así como alternativos; y establecer un conjunto de prioridades de desarrollo nacionales basadas en la identificación de un sistema de transporte de modalidades múltiples integrado y balanceado.	Alta	Mediano plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Desarrollar un conjunto de infraestructura de transporte componente individual (carreteras, puertos marítimos, aeropuertos, etc.) y planes de desarrollo estratégico que cumplan sistemáticamente con las prioridades objetivos del plan de desarrollo nacional. Estos planes estratégicos deberían comprender los requisitos comerciales de las modalidades de transporte individuales mientras cumplen con las necesidades del plan nacional global.	Alta	Mediano plazo
4.	Análisis/ Desarrollo de Estrategias	Evaluar los beneficios de las operaciones e inversión del sector privado en desarrollo de infraestructura para agilizar la realización de las mejoras necesarias y aliviar las cargas financieras sobre las instituciones existentes encargadas de la puesta en práctica.	Media	Mediano plazo
5.	Legal/Financiero	Establecer una autonomía legal para las instituciones encargadas de la puesta en práctica de infraestructura individual para establecer requisitos de ingresos y fijar las estructuras tarifarias correspondientes requeridas para el desarrollo de capital así como para ejecutar planes de capital tal como lo requieren sus planes de desarrollo estratégico.	Media	Largo plazo
7.	Legal/Financiero	Identificar mecanismos y desmonopolizar la autoridad de electricidad y telecomunicaciones existente para llevar a cabo futuras mejoras al servicio y las estructuras tarifarias competitivas correspondientes. Considerar la participación del sector privado.	Alta	Largo plazo
8.	Reingeniería del Proceso	Minimizar la participación del gobierno en la aprobación y ejecución de iniciativas de desarrollo estratégico de infraestructura tal como lo señalan los planes de desarrollo estratégico de las instituciones encargadas de la puesta en práctica.	Alta	Mediano plazo
9.	Sistemas/ Equipo - Carreteras	Establecer criterios nacionales de diseño para infraestructura de transporte que estén basados en las mejores prácticas internacionales y niveles apropiados de metas de servicio para reducir cuellos de botella, el potencial para accidentes y mejorar el flujo global de tráfico bajo condiciones pico.	Alta	Corto plazo
10.	Sistemas/ Equipo – Puertos Marítimos	Desplegar equipo terrestre de carga y descarga (grúas, descargadores de producto a granel, etc.) para mejorar la productividad y utilización de los activos portuarios fijos existentes (es decir, los atracaderos). Desarrollar instalaciones de almacenamiento de contenedores en muelles para reducir el manejo de contenedores y los costos de acarreo del sector privado a la vez que se obtienen nuevas fuentes de ingresos. Enfocar el futuro desarrollo y Puerto Moín y establecer un corredor de flete dedicado fuera de la ciudad de Limón para eliminar conflictos de tráfico vehicular.	Media	Largo plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
11.	Sistemas/ Equipo – Aeropuertos	Mantener las iniciativas de desarrollo existentes para el principal aeropuerto internacional. Identificar y poner en práctica las mejoras del acceso terrestre para eliminar conflictos de tráfico vehicular (es decir, pasajeros versus carga aérea). Establecer metas para incrementar la posibilidad de servicio de las operaciones aéreas en Liberia a través de la expansión de la pista existente.	Alta	Mediano plazo
12.	Sistemas/ Equipo – Cruce de Fronteras	Desarrollar y desplegar puertas de cruce de fronteras organizadas y especializadas con suficiente capacidad y con el personal adecuado para contemplar flujos vehiculares pico de forma eficiente y ordenada.	Media	Corto plazo
13.	Sistemas/ Equipo – Eléctrico/ Telecom/ Internet	Buscar la inversión del sector privado en infraestructura para mejorar más la capacidad y confiabilidad global del sistema, según lo requiera la demanda de consumo.	Alta	Largo plazo

## **ANEXO 2: PAQUETE DE MESA REDONDA**

### **Preparación para el CAFTA y la Armonización Regional Ley Comercial y Mercantil y Estrategia de Desarrollo Institucional y Discusión de Mesa Redonda**

3 de junio de 2004 • 14:00 – 18:00

Hotel Costa Rica Marriott • San José, Costa Rica

#### **Temario**

##### **2:00 – 2:30 Palabras de Bienvenida**

- Generalidades de la Agenda: James Michel, Miembro del Equipo Evaluador
- Bienvenida y Generalidades de los Esfuerzos de Armonización Regional: Roberto Echandi, COMEX
- Generalidades de la Actividad de Evaluación del CAFTA: Jim Stein, USAID/G-CAP

##### **2:30 – 3:15 Sesión I: Presentación de los Hallazgos del Código de Comercio y Ley Mercantil**

- Generalidades de los Hallazgos del Código de Comercio: Boris Kozolchyk, Miembro del Equipo Evaluador
- Generalidades de los Hallazgos de Aduanas/Comercio: Irina Swift, Miembro del Equipo Evaluador
- Perspectiva de un Experto Local: Carlos Echeverría, Abogado

##### **3:15 – 3:30 Receso**

##### **3:30 – 5:15 Sesión II: Discusiones en grupos**

- Eliminación de barreras comerciales
- Promoviendo Sistemas de Crédito Sanos
- Fortaleciendo la Calidad y Estándares de la Comunidad del Comercio
- Incrementando la Participación en el Proceso Regulador de la Elaboración de Leyes

5:15 – 5:45 Presentaciones de los resultados de la discusión grupal

##### **5:45 – 6:00 Comentarios Finales y Clausura**

##### **6:00 – 7:00 Recepción**

## Temas en Grupos de Discusión

### **Eliminación de Barreras Comerciales**

- ¿Cuáles son los principales obstáculos para el comercio a través de las fronteras?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos para hacer negocios en Costa Rica?
- ¿Cuáles son algunas soluciones para reducir o eliminar los cuellos de botella que ha identificado?
- ¿Cuáles son los impedimentos para poner en práctica estas soluciones?

### **Promoviendo Sistemas de Crédito Saludables**

- ¿Cuáles son los principales obstáculos para mejorar el sistema de crédito para que atraiga sustancialmente niveles incrementados de recursos financieros comerciales?
- ¿Cuáles son algunas soluciones para superar estos obstáculos?
- ¿Cuáles son los impedimentos para poner en práctica estas soluciones?

### **Fortaleciendo la Calidad y Normas de los Intermediarios Comerciales**

- ¿En qué formas impiden el comercio los intermediarios?
- ¿Cómo pueden estos intermediarios brindar servicios que faciliten mejor el comercio?
- ¿Cuáles son los impedimentos para poner en práctica estas mejoras?

### **Mejorando la Interacción entre los Sectores Público y Privado (Omar/James)**

- ¿Cuáles son los obstáculos para una participación de las empresas más efectiva en la formulación de políticas, leyes y su puesta en práctica?
- ¿Cómo pueden superarse estos obstáculos?
- ¿Cuáles son los impedimentos?

**Conclusiones/Recomendaciones desde:  
La Preparación para el CAFTA y la Armonización Regional  
Ley Comercial y Mercantil y Desarrollo de una Estrategia Institucional  
Discusión de Mesa Redonda  
Hotel Costa Rica Marriott, San José, Costa Rica  
3 de junio de 2004**

### **Grupo 1 – Eliminando las Barreras Comerciales**

#### **Asuntos**

- Existe una falta de comunicación y coordinación entre las entidades públicas relevantes.
- El análisis de seguros/riesgo es complicado para aduanas con respecto al traslado de bienes.
- El sistema para el traslado de bienes podría facilitarse de forma más viable, por ejemplo, a través de más procesos computarizados/automatizados.
- Los funcionarios de aduanas son generalizadores y no son permanentes; sería mejor tener especialistas.
- Los burócratas se resisten a efectuar cambios a los controles excesivos que han impuesto; es necesario un cambio de mentalidad.
- La infraestructura es deficiente.
- Las agencias que controlan las políticas de competencia y protegen contra delitos financieros necesitan un marco jurídico más fuerte.

#### **Recomendaciones**

1. Fortalecer y desarrollar instituciones relevantes: promover la especialización entre los empleados.
2. Mejorar la infraestructura – desde las carreteras y puertos hasta la computarización de procesos a través del fortalecimiento de concesiones de obras públicas.
3. Desarrollar programas de capacitación para lograr una mayor eficiencia y cambios en la mentalidad con respecto al comercio; incrementar la familiaridad con las regulaciones técnicas y las leyes.
4. Mayor inversión por parte del estado en concesiones de obras públicas.
5. Establecer mecanismos de comunicación no solamente entre agencias gubernamentales sino también entre los sectores público, privado y la sociedad civil porque existen problemas dentro y entre todos ellos.

### **Grupo 2 – Promoviendo Sistemas de Crédito Saludables**

#### **Recomendaciones**

- Los procesos dentro de los registros permiten demasiada discreción y opinión por lo que carece de predicibilidad. Es necesario corregir esto aunque no hay sugerencias en cuanto a qué clases de reformas.
- Reducir el grado de formalidades dentro de los registros para que no haya un seguimiento “puritano” de requisitos que conduzcan a atrasos innecesarios.
- Permitir una mayor facilidad en el registro de diferentes formas de garantizar el crédito tal como valores relacionados con contratos, futuros, bienes no mobiliarios, otra garantía. .
- Alinear los derechos de registro y honorarios de abogado en una escala móvil – por ej., alguien que garantice una transacción de un dólar no debería pagar los mismos derechos que para una de un millón de dólares; la participación de notarios en los procesos de registro es cara (promedio del 4-5% del valor) y excesiva.
- Mejorar el proceso de registro /completar grandes transferencias de valores y facilitar aún más la transferencia de activos creando vehículos regulares para manejar el proceso y reformando los impuestos de transferencia sobre estas transacciones.

- Cambiar el modo de pensar y el ‘dogma’ que rodea a los notarios – a pesar de su importancia a menudo ellos no agregan a la confiabilidad o seguridad de un contrato.
- Introducir la transparencia en los registros bancarios ya que los bancos privados no están obligados a revelar información sobre el desempeño (este es un asunto recientemente decidido por la Corte Suprema de Costa Rica, donde se encontró que los bancos deberían revelar esta información pero esta decisión aún no se ha seguido). Esto introduciría una mayor eficiencia al sistema.
- Emplear más aspectos de la ley modelo sobre transacciones garantizadas de la Organización de Estados Americanos.
- Mejorar el desempeño de oficinas de crédito y el sistema financiero a través de mejores reportes e historiales de crédito.
- Mejorar la capacidad de los Registros para traspasar activos con grandes cantidades.

### **Grupo 3 – Fortaleciendo la Calidad y Normas de los Intermediarios Comerciales**

#### **Recomendaciones**

- Establecer sistemas computarizados universales para garantizar un mayor control de las ventas, recolección de impuestos, etc., y reducir costos.
- Uniformizar el proceso contable para los negocios de todos tamaños y sancionar la falta de cumplimiento.
- Velar por que las asociaciones, cámaras de comercio, industria, intermediarios, etc., tengan conocimiento exacto y suficiente de las regulaciones relevantes; establecer sistemas para la educación continuada para profesionales.
- Con respecto al catastro de tierras, emplear mayores protecciones contra el fraude en títulos de propiedad, nombres falsos y sellos notariales.
- Velar por que los intermediarios tengan información exacta de la propiedad que se están comprando.
- Los costos de transacción, por ej., para los notarios, son altos y deberían ser proporcionales y regulares con respecto al valor de la transacción.
- Regularizar los procesos de transacción con respecto a la propiedad a fin de asegurar la “buena fe” adecuada, la seguridad de la información con respecto a la propiedad y la regularización del sistema, tanto dentro de Costa Rica como en toda la región. La legislación para hacer esto estaba siendo considerada dentro de Costa Rica pero ha sido postergada.
- Creación de juntas supervisoras controladas por el gobierno compuestas de profesionales locales y extranjeros para promulgar la ética profesional y los estándares operativos aplicables a cada profesión. Exigir que todos los profesionales individuales autorizados y sus firmas se registren en la junta supervisora y prohibir que todos los individuos no autorizados y sus firmas se presenten ante el público como profesionales.
- Establecer lineamientos para cursos educativos continuados obligatorios. Estos cursos deberían diseñarse para ayudar a mejorar la competencia profesional individual, fomentar la adherencia a altas prácticas éticas profesionales y promover la interacción con profesionales internacionales.

### **Grupo 4 – Mejorando la Interacción entre los Sectores Público y Privado**

#### **Recomendaciones**

- La comunicación entre las partes comprometidas del gobierno y del sector privado no está bien establecida a los niveles local, ejecutivo y legislativo. No se percibe que los funcionarios gubernamentales reciben aportes del sector privado. El sector privado debería tener acceso regulado y consistente a los funcionarios gubernamentales.

- Brindar asistencia al sector privado en la mejora de la coordinación dentro del sector privado; brindar asistencia a las cámaras de industria para mejorar los esfuerzos para rastrear las actividades gubernamentales (nota: el Ministerio de Comercio Exterior es una excepción). En relación con esto, es necesaria una mayor coordinación dentro del sector privado mismo.
- Es necesario que las instituciones estatales estén en sincronía con los cambios en el sector productivo, por ej., el efecto directo y rápido de la tecnología debe tenerse en cuenta.
- Promover mejores prácticas en los esfuerzos de coordinación, extensión pública y participación, etc., agencias gubernamentales. Tomar las mejores cualidades y prácticas de las agencias gubernamentales más exitosas y promover esas cualidades y prácticas en todo el gobierno.