



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

<b>ASAMBLEA LEGISLATIVA</b>	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	10:42
Recibido el:	27 ABR. 2017
Por:	<i>[Firma]</i>

San Salvador, 26 de abril de 2017.

**SEÑORES SECRETARIOS:**

El día 18 del presente mes y año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 654, aprobado el día 6 del mismo mes y año, que contiene reformas a la Ley de Simplificación Aduanera.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el citado Decreto Legislativo No. 654, por considerarlo **INCONVENIENTE**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

**i) Competitividad del País y equilibrio con otros aspectos del comercio transfronterizo**

Según lo manifestado en los considerandos del Decreto Legislativo en referencia, las reformas han sido impulsadas en razón que la economía del país no crece lo suficiente y que parte de ello se debe a la falta de ejecución de medidas para agilizar y simplificar las operaciones de comercio en aduanas, lo cual –según se manifiesta- afecta no solo a las empresas, sino que como consecuencia de ello, El Salvador no logra posicionarse a un nivel más competitivo en relación a los demás países. Adicionalmente, se relaciona que dentro del informe Doing Business del año 2016, se hace referencia a que El Salvador ocupa el lugar número ocho dentro del rango de competitividad.

Al respecto, se considera importante mencionar que el Doing Business es un análisis anual elaborado por el Banco Mundial que proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y aplicación en economías y ciudades en el ámbito subnacional y regional, siendo parte de un grupo de indicadores globales. Es oportuno mencionar que la medición toma en consideración diferentes indicadores, tales como: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencia.

El indicador relevante para la reforma a la Ley de Simplificación Aduanera, es el relativo al "Comercio Transfronterizo", el cual es oportuno manifestar que El Salvador se encuentra en el primer lugar del continente latinoamericano y el Caribe, así como de la región centroamericana en el informe del año 2017. Nuestro país ha realizado diversos esfuerzos para mejorar la competitividad en materia de comercio transfronterizo, tal es el caso del establecimiento de equipos de inspección no intrusiva o invasiva para realizar inspecciones cuando sea necesario y agilizar los procesos en las respectivas aduanas.

Sin embargo, pese a que la competitividad es un tema muy importante para nuestra economía, no se debe apartar del análisis integral de la temática fronteriza. Vale la pena resaltar que el comercio

transfronterizo debe velar principalmente por los siguientes puntos: garantizar la salud, seguridad, protección al medio ambiente del país, la recaudación, así como la agilización de trámites.

En virtud de lo anterior, el tema de control es imprescindible en la temática, el cual debe ser equilibrado con el tema de agilización de trámites. Es necesario advertir que las reformas propuestas en el Decreto Legislativo 654 se enmarcan en reducciones o establecimiento de nuevos plazos, los cuales no son incorporados de una manera acorde al proceso de despacho de mercancía en las aduanas, advirtiendo el suscrito que no han tomado las implicaciones de las mismas en el tema de salud, seguridad, protección al medio ambiente, recaudación de tributos, entre otros aspectos.

## ii) Consulta previa de la reforma con las entidades vinculadas al Comercio Transfronterizo

Es posible advertir que de la manera en que el Decreto Legislativo No. 654 fue aprobado, no fue posible conocer otros insumos necesarios que permitieran considerar los aspectos y consecuencias de la reforma propuesta. En virtud de la aprobación con dispensa de trámites, se imposibilitó discutir en el pleno las posibles consecuencias de las reformas a la Ley de Simplificación Aduanera.

Tal como se ha advertido en el primer apartado de este documento, la temática vinculada al comercio transfronterizo es necesario analizarla de manera integral, para lo cual, es imprescindible la participación de todas las instituciones gubernamentales vinculadas en el control de las operaciones de comercio exterior, tales como, la Dirección General de Aduanas (DGA), Policía Nacional Civil (PNC), la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Salud (MINSAL), Dirección Nacional de Medicamentos (DNM), entre otros. Adicionalmente, es necesaria la participación del sector privado en la formulación de cualquier reforma en materia de comercio transfronterizo.

El Art. 2 del Acuerdo de Facilitación del Comercio en el apartado 1.1. establece que *"cada Miembro ofrecerá, en la medida en que sea factible y de manera compatible con su derecho y su sistema jurídico internos, oportunidades y un plazo adecuado para que los comerciantes y otras partes interesadas formulen observaciones sobre la introducción o la modificación propuestas de leyes y reglamentos de aplicación general relativos al movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito"*.

Resulta necesario mencionar, que en El Salvador, en cumplimiento al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, se creó por Decreto Ejecutivo No. 32, de fecha 9 de mayo de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 85, Tomo No. 411, de la misma fecha, el **Comité de Facilitación del Comercio**, integrado por el Ministro de Economía, Comisionado Presidencial para Asuntos Fronterizos de El Salvador, Ministro de Hacienda, Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Ministro de Agricultura y Ganadería, Ministro de Salud, Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, un miembro propuesto por el sector industrial, un miembro propuesto por el sector exportador, un miembro propuesto por el sector comercial, un miembro propuesto por el sector agropecuario, un miembro propuesto por el sector textil y confección; y, un miembro propuesto por el sector transporte de carga, quienes están encargados de velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales y regionales en temas de facilitación de comercio; así como promover



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

mecanismos de comunicación y cooperación interinstitucional para abordar y resolver de una manera integral los temas que surjan en el cumplimiento de las acciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, AFC.

### **iii) Inconsistencias y consecuencias de las medidas establecidas**

El Decreto Legislativo No. 654 reforma los artículos 11-A, 12, 14 y 17 de la Ley de Simplificación Aduanera, proponiendo modificaciones vinculadas a reducciones y establecimiento de plazos en el procedimiento simplificado para el retiro de mercancías, modificaciones en los procesos de despacho mediante la creación de figuras como el levante por Ministerio de Ley, un nuevo procedimiento simplificado para la exportación de muestras comerciales con valor FOB inferior a US\$500 y cambios en elementos del proceso administrativo.

Al respecto, es posible advertir ciertas inconsistencias y errores que pueden afectar el procedimiento que se realiza en las diversas aduanas; tales inconsistencias se detallan a continuación:

#### **a.- Vencimiento de plazo en día inhábil para el retiro de mercancías dentro del procedimiento simplificado del Art. 11-A**

En la reforma del inciso primero del artículo 11-A, se menciona que las mercancías deben ser despachadas dentro del plazo de las 24 horas posteriores a la llegada de las mismas, sin importar si el plazo vence día inhábil; lo que no puede analizarse de forma aislada, en virtud de la necesidad de intervención de otras autoridades gubernamentales (CEPA, MAG, PNC, MDN, MINSAL, DNM) que junto a la Aduana participan en el despacho de las mercancías; las cuales por ley no estarían obligados a responder en los mismos plazos.

#### **b.- Contradicciones en la reforma a la letra a) del Art. 11-A**

En la propuesta de reforma a la letra a) del Art. 11-A, cuando se menciona dentro de los requisitos para presentar solicitud del procedimiento simplificado para retiro de mercancía, que se debe especificar –entre otras cosas- "*el tipo de mercancías que asignará anualmente*", es posible advertir una contradicción, pues para calcular el monto de garantía se ha modificado el término de "ingresarán" por "asignará", lo cual obscurece el texto de la Ley, pues en el primer caso es posible cuantificar mediante las estadísticas de importación o de operaciones registradas, al establecer las mercancías que ingresarán y los tributos a que se verán afectas, en el caso de mercancías "asignadas", se desconoce su significado técnico en el ámbito del comercio internacional. La modificación del término antes relacionado, puede afectar la autorización del procedimiento simplificado.

#### **c.- Inconsistencias en el proceso simplificado para la exportación de muestras comerciales**

Las reformas al Art. 11-A proponen –entre otros elementos antes advertidos- la adición de un inciso sexto, el cual regula un procedimiento simplificado para la exportación de muestras comerciales, que será aplicable para los envíos cuyo valor FOB sea inferior a US\$500.00. Al respecto, es oportuno mencionar que si bien es cierto, al eliminar el tránsito aduanero de estas operaciones, se simplifican las actividades comerciales, es necesario advertir que al establecer que la liquidación se realice en los tres días hábiles

posteriores de haberse efectuado la exportación de las mercancías, se anula el control aduanero, ya que imposibilita realizar la revisión física, en los casos que corresponda, pues las mercancías ya habrán sido despachadas; por lo anterior, esta reforma podría favorecer el contrabando.

#### **d.- Introducción de supuestos que podrían facilitar el cometimiento de ilícitos**

Las reformas propuestas al Art. 12, el cual se encuentra vinculado al sometimiento de las mercancías a los procesos selectivos y aleatorios donde se determina si corresponde efectuar la verificación inmediata de lo declarado en la respectiva declaración de mercancías autoliquidadas, podría fomentar la realización de ilícitos y un retroceso a las buenas prácticas adoptadas por la Dirección General de Aduanas (DGA), por los puntos expuestos a continuación:

En relación al inciso primero, por medio del cual se le da el término de 24 horas para la realización de todo el proceso aduanero:

- Al incorporarse el plazo de veinticuatro horas para realizar el proceso selectivo y aleatorio, al que se refiere el artículo, para la verificación de mercancía, se dispone que "*se tendrá por autorizado el levante de las mercancías por ministerio de Ley*", en caso no se realice en dicho plazo, sin definir las condiciones sobre las cuales se otorgará, ni parámetros ni límites a dicho supuesto. Lo anterior, podría incentivar a que los usuarios eviten los controles al no realizar ninguna de las gestiones a las que están obligados, con la finalidad de dilatar el tiempo y obtener el levante señalado -Incluyendo aquellos casos en que puedan existir infracciones o delitos- contradiciendo los artículos 350 y 363 del RECAUCA, que establecen los supuestos para permitir el levante de las mercancías. La liberación por "ministerio de ley" de la mercancía, impide la aplicación de medidas en frontera, de acuerdo a los Convenios de Propiedad Intelectual, CAFTA, culminar los procesos de valoración o reembarques, entre otros, que demandan tiempos mayores para realizarlos.
- Por otra parte, es oportuno manifestar que no hay una determinación en la contabilización del plazo de veinticuatro horas, ya que en la propuesta no se distingue cual es el momento o el acto que dará inicio al plazo, ni determina si las mismas son horas hábiles o corridas. En adición a lo anterior, la temática vinculada a la verificación de la mercancía se encuentra regulada en legislación regional, por lo que, la legislación nacional no puede entrar a contradecir la misma.
- En adición a lo anterior, se advierte que el proceso selectivo y aleatorio, así como el de verificación aduanera deberá realizarse en veinticuatro horas, lo que limita la facultad de control sobre las mercancías por parte de todas las instituciones involucradas en dichos procesos, permitiendo la evasión de impuestos, contrabando técnico de mercancías y evasión de controles sanitarios y de seguridad, entre otros aspectos antes mencionados.

En relación al inciso segundo, por medio del cual se le da el término de 24 horas para notificar resolución por incumplimiento por parte del sujeto pasivo:

- La manera como está redactado el inciso segundo, da paso a múltiples interpretaciones, siendo una de ellas la incorporación de una nueva etapa del proceso por medio de la cual se emitiría una



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

resolución que actualmente se notifica por medio de un informe de discrepancias, lo cual no agilizaría el proceso de levante.

En relación al inciso tercero, por medio del cual se inhabilita la utilización de equipos de inspección no intrusiva o invasiva a cierto tipo de carga o contenedor:

- Con este texto se han eliminado los parámetros de la Gestión de Riesgo y la posibilidad de escanear otros medios de transporte distintos a los contenedores "de alto". Sobre el mismo, es posible advertir que se desconoce la referencia al término "contenedores de alto", al mismo tiempo, al limitarlo únicamente a los contenedores, no se podrán verificar otros tipos de vehículos, tales como cisternas, contenedores vacíos, autobuses de turismo y particulares; lo que puede ser una puerta al contrabando y vulnerar la seguridad nacional, al sustraerse estos medios de transporte del control que ejercen las autoridades nacionales.

Sobre el inciso cuarto, por medio del cual se habilita que el servicio aduanero ejerza control, utilizando equipos de inspección no intrusivos:

- El texto del inciso cuarto, dispone sobre la utilización de equipos de inspección no intrusivos teniendo en cuenta además de los resultados del análisis de riesgo y otros mecanismos que permitan a los usuarios del servicio aduanero efectuar un rápido despacho de sus mercancías, con tiempos y costos operacionales que no constituyan una barrera al comercio o pérdida de competitividad comercial, sin establecer parámetros objetivos que permitan cuantificar cuando constituyen una barrera al comercio o pérdida de competitividad comercial. Adicionalmente, como lo establece el Art. 9 del CAUCA, el uso de los equipos antes relacionados se fundamenta en los análisis de riesgo, sin considerar otros elementos, por la naturaleza del control que se efectúa.

En el inciso final de la disposición, se eliminó la referencia a las mercancías "en tránsito" en las operaciones de comercio exterior:

- Se advierte que esta eliminación implica que se podría entender que en dichas operaciones, no les será aplicable la ejecución de controles, favoreciendo el tráfico ilícito de mercancías a nivel regional.

#### **e.- Incongruencia de plazos y del contenido de las reformas establecidas en el Art. 14**

En la propuesta de reforma al artículo 14, se agrega al primer inciso: "*Asimismo, la Dirección deberá emitir sus resoluciones sobre la verificación inmediata de mercancías dentro del plazo de cinco días hábiles, posteriores a la llegada de la mercancía a nuestro país*", es necesario mencionar que no se define qué tipo de resoluciones deben ser notificadas, ya que en los procesos de despacho no se emiten resoluciones, a menos que se inicie un proceso sancionador, algo que no se vislumbra en el texto propuesto.

Asimismo, es importante señalar que al establecer que la Dirección General emita la resolución, es una contradicción a lo establecido en la Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas, ya que la Dirección General no interviene en la verificación inmediata, sino que es potestad de la Administración de Aduanas los actos que se emitan.

Finalmente, se establece que el plazo se cuenta desde el momento de llegada de la mercancía, sin considerar que a ese momento pudiera no existir una Declaración de Mercancías. Debe tenerse en cuenta que la legislación aduanera otorga un plazo de 20 días hábiles (Art. 283 RECAUCA) para destinar las mercancías a un régimen aduanero, tiempo en el cual no se presenta Declaración de Mercancías y por tanto, el plazo establecido no puede ser contabilizado en los parámetros de la reforma.

#### **f.- Conveniencia y conflicto de reformas al Art. 17**

En relación a las reformas planteadas al artículo 17, específicamente en la letra b), se plantea reducir al declarante el plazo para la presentación de alegatos y pruebas de descargo de quince a cinco días, generándose una carga para el declarante de cumplir en un plazo tan corto, sin considerar la complejidad de las pruebas que incluso pudiera ser requerida al extranjero; a su vez, es importante señalar que dicho artículo se aplica a los procesos de fiscalización, cuya documentación probatoria es voluminosa, perjudicando la oportunidad procedimental de defensa del declarante.

En la letra c), se propone reducir a la Dirección General de Aduanas el plazo para resolver, de veinte a dos días hábiles, lo que no se considera razonable para valorar las pruebas que se presenten, además que contraviene la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (Art. 34), que regula el proceso en particular para la imposición de multas.

En el inciso final proponen "*se podrán interponer los recursos establecidos en el Título VII Impugnación de Resoluciones y Actos del Servicio Aduanero del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, siguiendo exclusivamente el procedimiento ahí establecido*", aclarando que deben referirse al Título VIII y no al VII, que regula la parte recursiva. Por otro lado, se advierte la posible contradicción en el plazo para resolver por parte del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, regulado en su ley orgánica.

#### **iv) Conclusión**

Es oportuno manifestar que el país necesita de reformas más profundas que incluyan un análisis técnico sobre alternativas que mejoren todos los aspectos vinculados al comercio internacional, tomando en consideración todos los aspectos relevantes antes mencionados, haciendo un esquema compatible con la normativa y terminología internacional.

Actualmente nos encontramos en un esfuerzo con las instituciones vinculadas a la temática, con el propósito que se adopten buenas prácticas internacionales que contribuyan a la facilitación del comercio y de esta manera, mejorar la competitividad de nuestro país. Por lo anterior, se considera que todas las iniciativas enfocadas a simplificar la normativa en materia de comercio, demandan de una amplia discusión con todos los actores involucrados, tal como lo mandata el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 654, por las **RAZONES DE INCONVENIENCIA** ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente



*Salvador Sánchez Cerén*  
*Presidente de la República*

escrito; por lo que me permito devolverles dicho cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de veto contra los Decretos Legislativos contrarios a la Constitución de la República.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



**SEÑORES  
SECRETARIOS DE LA HONORABLE  
ASAMBLEA LEGISLATIVA,  
PALACIO LEGISLATIVO,  
E.S.D.O.**