

BANCO
INTERAMERICANO DE
DESARROLLO

ASPECTOS DE LA GESTIÓN ADUANERA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Presidente o su Directorio Ejecutivo

ÍNDICE

SECCIÓN I	
LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.....	7
 CAPÍTULO 1	
LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.....	8
1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS.....	8
3. ACUERDOS PREFERENCIALES BILATERALES O MULTILATERALES.....	8
4. ZONAS DE LIBRE COMERCIO.....	9
5. UNIÓN ADUANERA.....	11
6. MERCADO INTERIOR.....	12
7. LOS PRINCIPIOS DEL GATT Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.....	13
 CAPÍTULO 2	
LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA COMUNITARIA Y SU PASO A MERCADO INTERIOR.....	16
1. INTRODUCCIÓN.....	16
2. UNIÓN ADUANERA.....	16
3. MERCADO INTERIOR.....	23
 CAPÍTULO 3	
LA UNIÓN EUROPEA.....	24
2. INTRODUCCIÓN.....	24
2. LAS INSTITUCIONES.....	24

2. LOS PILARES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	26
2. LOS TRATADOS.....	27
2. AMPLIACIONES DE LA UNIÓN.....	35
2. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.....	36

CAPÍTULO 4

EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS.....	37
1. INTRODUCCIÓN.....	37
2. TIPOS Y NORMAS DE ORIGEN Y SU UTILIZACIÓN.....	37
3. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS.....	38
4. ORIGEN NO PREFERENCIAL.....	39
5. ORIGEN PREFERENCIAL.....	40

CAPÍTULO 5

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS INTEGRADAS.....	47
1. INTRODUCCIÓN.....	47
2. CONVENIOS INTERNACIONALES.....	47
3. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS.....	51
4. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	56

CAPÍTULO 6

TIPOLOGÍA DEL FRAUDE.....	68
A. TIPOLOGÍA DEL FRAUDE.....	68

1. INTRODUCCIÓN.....	68
2. ÁREAS DE FRAUDE.....	68
3. FRAUDE FISCAL.....	68
4. FRAUDE EXTRA FISCAL.....	71
 B...FRAUDE EN LAS ÁREAS ADUANERAS INTEGRADAS (COLOMBIA).....	 72
 1. INTRODUCCIÓN.....	 72
2. CONTRABANDO ABIERTO.....	72
3. CONTRABANDO TECNICO.....	73
 CAPÍTULO 7	
INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL FRAUDE ADUANERO.....	76
 A. INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL FRAUDE ADUANERO.....	 76
 1. INTRODUCCIÓN.....	 76
2. PLANES GENERALES DE CONTROL TRIBUTARIO.....	76
3. PLAN PARCIAL DE ADUANAS.....	77
4. PLAN DE CONTROL TRIBUTARIO DE LA INSPECCIÓN A POSTERIORI.....	78
5. PLAN DE CONTROL DE GESTIÓN DE ADUANAS.....	83
6. PLAN DE CONTROL DEL ÁREA OPERATIVA DE ADUANAS.....	87
7. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS. LA OLAF.....	90

B. INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL FRAUDE ADUANERO EN COLOMBIA.....	92
1. INTRODUCCIÓN.....	92
2. PLANES O ACCIONES CONTRA EL CONTRABANDO ABIERTO.....	92
3. PLANES Y PROGRAMAS CONTRA EL CONTRABANDO TÉCNICO.....	93
4. TEMAS QUE NO SON TOTAL COMPETENCIA DE LA ADUANA.....	94

SECCIÓN II PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.....	96
---	-----------

CAPÍTULO 1 LA POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.....	97
---	-----------

1. INTRODUCCIÓN.....	97
2. LA POLÍTICA COMERCIAL AUTÓNOMA.....	97
3. POLÍTICA COMERCIAL CONVENCIONAL O BILATERAL CON PAÍSES TERCEROS.....	99
4. LAS POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS.....	99
5. RECOMENDACIONES DE MEJORA.....	109

CAPÍTULO 2 PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN ADUANERA I.....	110
--	------------

1. NORMATIVA ARMONIZADA.....	110
------------------------------	-----

2. DOCUMENTACIÓN ADUANERA ARMONIZADA.....	112
3. PROCEDIMIENTO DE ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCÍA.....	113
4. EL DEPÓSITO TEMPORAL.....	119
5. PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES ADUANERAS.....	126
6. EL DECLARANTE.....	132
7. FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES.....	137
8. PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS DE PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES.....	138
9. FASES DE LA DECLARACIÓN.....	141
CAPÍTULO 3	
PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN ADUANERA II.....	148
1. PROCEDIMIENTO DE DESPACHO ADUANERO.....	148
2. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE DESPACHO.....	157
3. PROCEDIMIENTO DE DESPACHO DE EXPORTACIÓN.....	173
4. NUEVAS TÉCNICAS DE AGILIZACIÓN DE DESPACHO.....	174
5. REVISIÓN DE DECLARACIONES EN FASE DE DESPACHO.....	176
6. REVISIÓN A POSTERIORI.....	179
7. RÉGIMEN ADUANERO DE TRÁNSITO.....	180
8. PERSPECTIVA DE FUTURO. INFORMATIZACIÓN INTEGRADA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN ADUANERA.....	198

SECCIÓN I

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

CAPÍTULO 1

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Todos los procesos de integración regional tienden a conseguir, o al menos facilitar, la libre circulación de mercancías. Los más avanzados incluso estimulan la libre circulación de servicios, personas y capitales. Las uniones monetarias, económicas y políticas dan paso a organizaciones con un grado de integración económica muy superior.

2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

La libre circulación de mercancías supone la eliminación de todo tipo de barreras arancelarias, comerciales, fiscales, administrativas y físicas a esa circulación de mercancías entre diferentes Estados.

Ahora bien, el objetivo es ambicioso y complejo. Los Estados que optan por la libre circulación de mercancías dentro de un grupo van asumiendo modelos de integración que tienden a alcanzarlo, aunque sin conseguirlo totalmente. El grado de consecución final dependerá también del nivel de integración económica que se asuma.

De menor a mayor grado de consecución del objetivo de la libre circulación, los principales modelos serían los siguientes:

1. Acuerdos preferenciales bilaterales o multilaterales.
2. Zona de libre comercio.
3. Unión aduanera.
4. Mercado interior.

A continuación se analiza cada uno de ellos. Se hace especial referencia a sus conceptos fundamentales desde el punto de vista de la libre circulación de mercancías.

3. ACUERDOS PREFERENCIALES BILATERALES O MULTILATERALES

Son la forma más simple de integración. Son acuerdos en los que dos o más territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de ventajas aduaneras, normalmente limitadas a la reducción parcial de los derechos arancelarios aplicables a terceros países, para las mercancías originarias de sus territorios. La reducción o eliminación de derechos no suele ser total, excluyéndose de la preferencia determinados productos sensibles.

La OMC no es partidaria de estos acuerdos, pues se oponen a los principios de la cláusula de la nación más desfavorecida del GATT, y tiende a reconducirlos a sistemas de preferencias generalizadas.

4. ZONAS DE LIBRE COMERCIO

Concepto

Una zona de libre comercio es un área formada por dos o más países que de forma inmediata o paulatina suprimen las trabas aduaneras y comerciales entre sí, pero manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas y su propia política comercial.

No hay diferencia cualitativa esencial entre una zona de libre comercio y un acuerdo preferencial. Ésta sólo radica en el carácter más general que tiene la preferencia

en la zona de libre comercio, pues aunque con exclusiones, tiende a amparar a todas las mercancías objeto de intercambio. Dicha condición la exige el GATT para admitirlas.

Intercambios dentro del grupo Supresión de trabas aduaneras

Los derechos arancelarios

En una zona de libre comercio se eliminan los derechos arancelarios en los intercambios entre países del grupo. Los **derechos arancelarios** son aquellos tributos que recaen sobre el comercio exterior (o cuyo hecho imponible son las importaciones y exportaciones) regulados en el arancel de aduanas de cada país.

La característica esencial que distingue a un derecho arancelario frente a otros tributos es que, además de su propósito fiscal (recaudar recursos para el Tesoro), tienen una finalidad proteccionista. La misión de un arancel es proteger a los productos nacionales de otros similares importados, elevando artificialmente el precio de éstos para hacerlos menos competitivos que aquéllos.

Esta finalidad diferencia totalmente el arancel de los demás impuestos indirectos generales o sobre consumos específicos, como son en la Unión Europea el IVA y los Impuestos Especiales, que tienen un objetivo exclusivamente equilibrador de la fiscalidad.

En fiscalidad internacional rige el principio de tributación en destino, de forma que cuando las mercancías se exportan de un país se les devuelven los tributos indirectos interiores a los que están sometidas en dicho país. Cuando se importan tienen que someterse a la tributación interior propia del país de importación. Ésta debe ser exactamente la misma que somete a los productos similares fabricados en dicho país. No puede tener, por tanto, efectos proteccionistas.

Los tributos indirectos que recaen sobre las importaciones no desaparecen en las zonas de libre comercio.

Exacciones de efecto equivalente a los derechos arancelarios

En las zonas de libre comercio subsisten, o pueden subsistir, las exacciones de efecto equivalente a los derechos arancelarios. El acuerdo concreto lo especificará, aunque a veces sólo recoge una declaración de intenciones sobre la progresiva desaparición de las mismas.

El GATT las contempla en su artículo primero, aunque las denomina 'cargas' de efecto equivalente a los derechos de aduana. En cualquier caso, el concepto es el mismo. En expresión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (el Tratado de las CE no las define), puede considerarse como exacción de efecto equivalente, "cualquiera que sea su denominación y su técnica de aplicación, el derecho unilateralmente impuesto, sea en el momento de la importación, sea posteriormente, que, gravando específicamente un producto importado de un país miembro con exclusión del producto nacional similar, tiene como consecuencia, alterando su precio, la misma incidencia sobre la libre circulación de mercancías que un derecho de aduanas".

Entre sus características destacan las siguientes:

1. Es un derecho (en materia aduanera el término derecho tiene el mismo significado que tributo), y puede adoptar la forma de impuesto, tasa, etc. Es la principal diferencia con la medida de efecto equivalente, que analizaremos posteriormente, pues estas últimas no son tributos.
2. Debe gravar la importación o la exportación, aunque su hecho imponible no sea expresamente la importación o la exportación. Por ejemplo, la expedición de licencias de importación o exportación, el análisis de mercancías en la aduana o, en general, el desarrollo por la aduana o la Administración de alguna actividad vinculada a la importación o al despacho aduanero.
3. Debe ser unilateralmente impuesta en algún país de la zona. En relación con este aspecto, la norma que se estipuló en la Comunidad fue que debe establecerse unilateralmente por los países del grupo. Así, no se consideran exacciones de efecto equivalente los tributos exigidos por las Administraciones de los Estados miembros debido

a la práctica de controles, análisis, etc. que se vean obligados a llevar en cumplimiento de la normativa común comunitaria, siempre y cuando las cantidades recaudadas en aplicación de tales tributos no sobrepasen el costo de estas actuaciones.

4. Debe elevar el precio de las mercancías importadas, aunque el TCE establece que no es requisito imprescindible, pues el importador podría evitar esto, por ejemplo, limitando su beneficio.

Ejemplo de exacción de efecto equivalente serían los derechos obvenacionales, las tasas de mozos o análisis muy elevadas e, incluso, el señalar tipos de IVA e impuestos especiales superiores a los que gravan los productos nacionales.

Supresión de trabas comerciales. Restricciones cuantitativas

Al igual que sucede con las exacciones de efecto equivalente, aunque pueden no desaparecer totalmente, las medidas de política comercial que tienden a eliminar la zonal de libre comercio son, fundamentalmente, las restricciones cuantitativas o contingentes cuantitativos.

Se puede definir un contingente cuantitativo como la limitación por parte de la Administración de la cantidad que se puede importar de un producto determinado (expresado en términos monetarios o de otras unidades de cuenta), de un país determinado, durante un periodo también determinado.

Se suelen ir suprimiendo de forma parcial durante periodos transitorios.

Los contingentes cuantitativos no deben confundirse con los contingentes cualitativos. Estos últimos suponen una preferencia arancelaria limitada a una cantidad y por un periodo de tiempo. Una vez agotado el contingente arancelario, se reestablece el arancel normal de terceros. El contingente cuantitativo, por el contrario, supone una limitación a la cantidad a importar. Una vez agotado no puede importarse con ningún tipo de derecho arancelario.

Intercambios con terceros países

Cada país del grupo mantiene su arancel exterior y una política comercial propia.

Alcance de la libre circulación de mercancías en la zona de libre comercio

En la zona de libre comercio cada país mantiene su arancel y su política comercial frente a terceros. Por tanto, la libre circulación de mercancías está necesariamente restringida a los productos originarios de la zona de libre comercio (lo mismo sucede con los acuerdos preferenciales), pues si se ampliase también a los productos no originarios importados de terceros países, las diferencias de arancel exterior existentes entre ellos darían lugar a desviaciones del tráfico que tenderían a favorecer las importaciones en el país con menor presión arancelaria del grupo regional.

Por eso, el concepto de **producto originario** es esencial en cualquier acuerdo preferencial o zona de libre comercio, constituyendo el protocolo de origen un anexo fundamental de cualquiera de ellos.

En las fronteras interiores, las mercancías deberán acreditar su origen del grupo de acuerdo con este protocolo para ser eximidas del pago de aranceles.

5. UNIÓN ADUANERA

5.1. Concepto

La unión aduanera significa un paso adelante en la libre circulación de mercancías, pues supone no sólo la supresión de las barreras arancelarias (derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente) y comerciales (restricciones cuantitativas) entre los Estados miembros, sino, además, el establecimiento de un arancel aduanero común frente a terceros, así como una política comercial común. La unión aduanera tiende a una mayor integración económica entre los países del área y exige un cierto grado de homogeneización de sus economías y nivel de desarrollo.

5.2. Intercambios entre países del grupo

- Supresión total de derechos arancelarios entre ellos.
- Por lo que se refiere a las exacciones de efecto equivalente, la unión aduanera es más estricta que la zona de libre comercio a la hora de prohibirlas en los intercambios entre sus países miembros.
- En relación con las medidas de política comercial, las restricciones cuantitativas tienden a eliminarse. Desgraciadamente no sucede lo mismo con las llamadas medidas de efecto equivalente, que, como veremos, al menos en el caso comunitario, no han podido ser eliminadas hasta el establecimiento del mercado interior, a pesar de que ya el Tratado CEE en su artículo 30 las prohibía.

Las medidas de efecto equivalente (MEE) pueden definirse como cualquier medida adoptada por una autoridad pública que, no siendo un contingente, ni teniendo carácter tributario (no es un tributo como las exacciones de efecto equivalente), ni suponiendo el ejercicio de ningún tipo de poder monopolístico o ayuda pública, provoque o sea susceptible de provocar un efecto sobre el comercio intracomunitario similar al que supone una restitución cuantitativa (restringen los intercambios).

Las MEE pueden utilizarse o no en la frontera, aunque la mayoría de ellas así lo hace, y están relacionadas con medidas de política extrafiscal, cuya aplicación a los productos importados tiene encomendada la aduana.

No necesariamente tienen que ser discriminatorias en el sentido de establecer un régimen específico aplicable sólo a las mercancías que se importan. Sin embargo, dada la forma, el momento y, en general, las condiciones en que se aplican a los productos importados, suelen ser más difíciles de aplicar a éstos que a los productos nacionales, lo que puede llegar a restringir su importación.

Las más usuales son las siguientes:

- Controles sanitarios, veterinarios o fitosanitarios.
- Controles de calidad y homologaciones.

- Normas de etiquetado y presentación.
- También pueden clasificarse como tales las normas que dan preferencia a los productos nacionales frente a los del resto del grupo.

5.3. Intercambios con terceros países

El aspecto que diferencia la unión aduanera de la zona de libre comercio es su actuación uniforme frente a terceros países mediante la figura de un arancel aduanero y una política comercial común.

- Este arancel aduanero común se establece mediante convenio de los países del grupo, pudiendo ser una media de los existentes, incluso el más reducido (el GATT, como veremos, pone obstáculos a que se incremente el de alguno de ellos).

Suelen aplicarse periodos transitorios durante los cuales se va desmontando en un porcentaje determinado el arancel de cada país y se aplica en este mismo porcentaje el arancel aduanero común.

- El establecimiento de una política comercial común requiere del establecimiento del arancel aduanero común, pues de otro modo, si subsisten diferencias, se producirían desviaciones de tráfico similares a las provocadas por aranceles diferentes.

5.4. Alcance de la libre circulación de mercancías en una unión aduanera

Como existe un arancel aduanero común frente a terceros, la libre circulación de mercancías puede extenderse no sólo a los productos originarios, sino también a los de terceros países que han satisfecho el arancel aduanero común y han sido sometidos a las medidas de política comercial común, en terminología comunitaria, que hayan sido despachados a libre práctica. Esto evita que deba demostrarse el origen de las mercancías en los intercambios dentro del grupo.

6. MERCADO INTERIOR

6.1. Concepto

La unión aduanera, al menos en la experiencia de la Unión Europea, no fue capaz de garantizar la libre circulación de mercancías, ni siquiera en los términos establecidos en el Tratado de la CE. La razón fue la imposibilidad de eliminar plenamente las medidas de efecto equivalente, que analizaremos a continuación, así como por la persistencia de los controles fiscales y comerciales en la frontera.

El paso definitivo hacia la libre circulación de mercancías fue la constitución de un mercado interior.

El artículo 14 del Tratado de la CE lo define como “un espacio sin fronteras interiores en el que la libertad de circulación de mercancías se garantiza de acuerdo con las disposiciones del Tratado”.

El mercado interior garantiza totalmente la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

Ciñéndonos a la libre circulación de mercancías, ¿qué le sobra a una unión aduanera para ser realmente un mercado interior? Las fronteras físicas, técnicas, fiscales o administrativas. Aunque no existan derechos arancelarios entre los países miembros, subsisten las fronteras interiores del grupo y las correspondientes aduanas, en las que hay que presentar las mercancías y someterlas a controles de diversa naturaleza: fiscales, sanitarios, veterinarios, administrativos, estadísticos, etc. El mercado interior las suprime totalmente.

¿Qué supone, por tanto, el mercado interior? La eliminación de las fronteras físicas, de las barreras técnicas (medidas de efecto equivalente) y de las barreras fiscales. Lo veremos más detenidamente al hablar del mercado interior Comunitario.

En sus intercambios con terceros, supone un reforzamiento aún mayor de su unidad en política comercial, legislación (ya no es suficiente armonizarla, debe ser única) y procedimientos aduaneros.

6.2. Excepciones a la libre circulación de mercancías

En todas las formas de integración, incluso en las más avanzadas como el mercado interior, existen excepciones a la libre circulación de mercancías según la especial naturaleza de los productos afectados. En el caso del mercado interior, las excepciones se aplican a estos productos cuando no es posible, o aún no lo ha sido, armonizar su control.

Las razones que suelen alegarse son de orden público, moralidad y seguridad, protección a la salud y la vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección a la propiedad industrial o comercial. Por ejemplo:

- Bienes culturales y patrimonio (política cultural).
- Tecnología de doble uso (seguridad pública).
- Productos psicotrópicos y estupefacientes (salud pública).
- Residuos tóxicos y peligrosos (protección del medioambiente).
- Flora y fauna en peligro de extinción (protección de la naturaleza).

7. LOS PRINCIPIOS DEL GATT Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

7.1. Introducción

La OMC nació en 1995 como sucesora del GATT (Acuerdo General de Aranceles de Aduana y Comercio). Es el principal organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posibles.

Los principios básicos del GATT en relación con el comercio internacional son el de multilateralismo y liberalización progresiva.

7.2. Multilateralismo

El principio de multilateralismo no excluye que cada Estado pueda aplicar medidas de protección a sus empresas, pero sí exige que trate de igual manera a todos, sin privilegiar a unos y penalizar a otros.

Este principio está consagrado en el GATT bajo la forma de la 'cláusula de nación más favorecida', que obliga a todos los Estados de la OMC a no tratar a ninguno peor que a otro.

Así, las reducciones arancelarias que se negocian en el seno de la OMC en sus diversas rondas, deben extenderse a todos los países.

7.3. El principio de liberalización progresiva

Este principio tiende a garantizar que la política comercial de un Estado se oriente hacia una liberalización creciente y se eviten los pasos atrás.

El GATT da vida a este principio mediante una técnica particular: la combinación de una obligación general de 'standstill', de no retroceder en la liberalización, concretada en una lista de compromisos iniciales ('schedule'), por un lado, y de una serie de sucesivas rondas de negociaciones para aumentar el grado de liberalización aceptado en la 'schedule' anterior, por otro.

El 'schedule' define el umbral de liberalización aceptado por cada Estado participante en el GATT. Éste tiene libertad para aplicar un régimen más liberal que el definido en su 'schedule', pero se obliga, en principio, a no aplicar uno menos liberal. El 'schedule' es el gran instrumento jurídico para evitar las guerras comerciales.

El 'schedule' es estático hasta que se sustituye por otro más liberal, proceso que se efectúa en las rondas de la OMC, si éstas son exitosas.

7.4. El tratamiento en el GATT de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras

El tratamiento que el GATT da a las zonas de libre comercio y a las uniones aduaneras ilustra los principios del multilateralismo y de liberalización progresiva. Sin embargo, constituye un tema sobre el que planean muchos malentendidos.

El establecimiento de una **zona de libre comercio** es, en principio, contrario al multilateralismo. En efecto, los Estados que la crean acuerdan entre ellos un trato preferencial que no extienden a los otros Estados participantes en la OMC, constituyendo un 'bloque comercial' y violando así la cláusula de la nación más favorecida.

El GATT contiene en su artículo XXIV una excepción a sus reglas generales. Ésta permite, bajo ciertas condiciones, la creación de zonas de libre comercio. La principal de estas condiciones es que la zona ha de cubrir 'substantially all trade'. El significado de 'substantially all trade' no se ha establecido nunca de manera precisa, pero su sentido político está claro: siguen prohibidos los acuerdos bilaterales de libre comercio que sean sectoriales o 'a la carta' (sólo para los plátanos, el café, etc.)

Una **unión aduanera** tiene dos vertientes: una interna (la creación de una zona de libre comercio) y otra externa (la existencia de una política comercial común en la zona que cree un régimen único para el comercio con países terceros). La vertiente interna hace que las uniones aduaneras sean necesariamente contrarias a los principios que configuran el GATT. En efecto, una unión aduanera es contraria al principio del multilateralismo en tanto que zona de libre comercio y, en consecuencia, está sometida al mismo régimen de excepciones que ésta. Es un error (desafortunadamente muy generalizado) pensar que los requisitos impuestos por la OMC a la zona de libre comercio son más laxos o más permisivos que los impuestos a la unión aduanera.

Lo que sucede es que la creación de una zona de libre comercio sólo cuestiona el principio de multilateralismo, mientras que la unión aduanera pone en cuestión también el principio de liberalización progresiva. Efectivamente, cuando se crea una unión aduanera entre Estados que ya participan en el GATT, se plantea la

cuestión de cuál será el régimen comercial común de la unión aduanera frente a países terceros. Si este régimen, para cada producto, fuera el más liberal de los regímenes consolidados en cada uno de los Estados integrados en la unión aduanera, no habría ningún problema. Pero si no es así, e incluso en el caso de que el régimen común fuera una especie de 'media' entre los regímenes consolidados de cada uno de los Estados que crean la unión aduanera (el Estado X y el Estado Y, por ejemplo, el primero más liberal y el segundo más proteccionista), resultará que, contemplado desde el punto de vista de los países terceros, la creación de la unión aduanera viola sus derechos, también consolidados. Resultará que antes los países terceros podían exportar al Estado X en unas condiciones (las que estaban consolidadas en la 'schedule' de este Estado X, relativamente liberal) y después de la integración del Estado Y en la unión aduanera deben hacerlo en las condiciones menos favorables determinadas en el régimen comercial común de la unión aduanera.

Por ello, el GATT prevé en el referido artículo XXIV que, si la creación de una unión aduanera comporta esta consecuencia, los Estados que la han creado deben ofrecer unas compensaciones a los países terceros perjudicados.

CAPÍTULO 2

LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA COMUNITARIA Y SU PASO A MERCADO INTERIOR

Los dos capítulos siguientes tienen por objetivo realizar una breve descripción de los sucesivos pasos que se dieron hasta la creación del mercado interior europeo.

La descripción se centra en aspectos aduaneros, aunque resulten inevitables las referencias a todo tipo de políticas. En cualquier caso, esta descripción no constituye más que un simple recorrido por los acontecimientos históricos y las decisiones estratégicas que han ido marcando el camino de la unión aduanera hasta llegar al mercado interior europeo.

1. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado, el mercado común comunitario ya fue esbozado y puesto como objetivo en el Tratado de Roma (TCEE), que establece como base la **unión aduanera** y preconizando la **libre circulación de mercancías**. Lo que ocurre es que la construcción de la propia unión aduanera fue un proceso gradual. La libre circulación de mercancías no se consiguió en su totalidad fundamentalmente por la existencia de aduanas y medidas de efecto equivalente. Esto hizo necesario que el Tratado de Maastricht crease la **Unión Europea** en 1992, consagrando como objetivo fundamental el establecimiento de un **mercado interior** (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) para que esta libre circulación de mercancías se consolidase.

2. UNIÓN ADUANERA

Como se ha indicado, la CEE (hoy CE) ya nació como unión aduanera. Su artículo 23 establece lo siguiente: “La Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías

y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, **de los derechos de aduana de importación y exportación** y de cualesquiera **exacciones de efecto equivalente**, así como la adopción de un **arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países...**”.

La eliminación de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente

La constitución entre los Estados miembros de la Comunidad Europea de una unión aduanera comportó que fuesen suprimidos del comercio intracomunitario los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente (en adelante EEE).

En relación con la supresión de los derechos de aduana, el propio Tratado regulaba el calendario de desarme. Se fijaron unos derechos de base que eran los efectivamente aplicados por cada Estado miembro a la importación de productos de los demás países comunitarios el 1 de enero de 1957. Tales derechos deberían ir reduciéndose progresivamente a lo largo de los doce años siguientes, de forma que el 1 de enero de 1970 hubieran desaparecido. Por lo que a los derechos de exportación respecta, el antiguo artículo 16 contemplaba su supresión al final de la primera etapa de cuatro años de las tres en que se dividió el periodo transitorio, de modo que el 1 de enero de 1962 deberían haberse suprimido.

El calendario de desarme arancelario entre los Estados miembros contemplado en el Tratado se fue llevando a cabo quemando etapas a un ritmo más rápido que el previsto, de modo que a mediados de 1968 fueron suprimidos del comercio intracomunitario los derechos de aduanas, con un adelanto, en consecuencia, de año y medio sobre los plazos estipulados.

Respecto a las EEE a los derechos de aduana de importación, el Tratado CEE contemplaba su supresión en el periodo transitorio, sin fijar un calendario concreto para ello, aunque señalando que la Comisión determinaría, mediante la adopción de directivas, el ritmo de tal supresión inspirándose en el calendario de supresión de los derechos de aduanas.

En la práctica, y en materia de EEE, la Comisión se limitó a interponer recurso por incumplimiento contra aquellos Estados miembros que durante el periodo transitorio establecieran nuevas EEE o aumentaran el nivel de las que ya se aplicaban el 1 de enero de 1958, dejando que fuesen los propios países comunitarios los que a lo largo del periodo transitorio fuesen eliminando voluntariamente, y sin atenerse a un calendario fijo, las que gravaban la importación de artículos de otros estados miembros. Vencidos los plazos antes señalados, la Comisión ha ido interponiendo recursos por incumplimiento contra los Estados miembros por las EEE a derechos de aduana que éstos han continuado manteniendo en vigor en el comercio intracomunitario.

El establecimiento del arancel aduanero común (AAC)

La mera supresión de los derechos de aduanas y EEE del comercio intracomunitario habría podido crear entre los Estados miembros de la CE una zona de libre comercio, pero no una unión aduanera. Para constituirse tal unión aduanera era preciso que todos los países comunitarios aplicasen a los productos de terceros países un mismo arancel, que sería llamado arancel aduanero común (AAC). A la determinación de tal arancel, y al calendario para su aplicación, se dedicaban los artículos 18 a 20 del TCEE. Hoy simplemente el artículo 27 recoge los principios que deben guiar a la política arancelaria.

Los derechos del AAC se calcularon haciendo la media aritmética de los derechos de los cuatro aranceles aplicados por los seis Estados primitivos miembros (es decir, del arancel alemán, del francés, del italiano y del aplicado por los países del Benelux -Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que entre sí ya formaban una unión aduanera). Los derechos, pues, del AAC se calcularon haciendo la media aritmética de los derechos de aquellos aranceles tal y como se aplicaban el 1 de enero de 1957. A partir de ahí, se contemplaba un periodo transitorio de doce años (es decir, desde el 1 de enero de 1958, fecha en que entró en vigor el TCE, hasta el 1 de enero de 1970) a lo largo del cual, y siguiendo el ritmo contemplado en el antiguo artículo 23, los países comunitarios irían aproximando los derechos que aplicaban al comercio con terceros a dicho AAC. No

obstante, para determinados productos se establecieron excepciones a esta regla.

Excepcionalmente, y para determinados tipos de productos (los contemplados en las listas B, C, D y E), los derechos del AAC tendrían un límite máximo del 3 %, 10 %, 15 % y 25 % respectivamente, de modo que si, como consecuencia de calcular la media aritmética de los derechos aplicados por los Estados miembros a estos productos el 1 de enero de 1957, se deducían unos derechos superiores, tales derechos no serían aplicados en la medida en que superasen tales porcentajes. Respecto a los productos mencionados en la lista F, fueron determinados en el propio Tratado al margen de los derechos de base. Por otra parte, en lo referente a los productos a que se refería la lista G del artículo 20, contenidos en el propio artículo, se señaló que los derechos del AAC se determinarían por medio de negociaciones entre los Estados miembros.

Con año y medio de adelanto sobre el calendario previsto, y coincidiendo con la desaparición de los derechos de aduana del comercio intracomunitario, el Reglamento (CEE) número 950/68 del Consejo, de 28 de junio, puso en vigor el AAC. Ese reglamento, habiendo experimentado a lo largo del tiempo, como es lógico, muchas modificaciones, siguió en vigor hasta su derogación por el Reglamento (CEE) número 2658/87 del Consejo, de 23 de julio, por el que se adoptó el AAC al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

El artículo 26 del TCE reconoce la competencia del Consejo para decidir por mayoría cualificada, y a propuesta de la Comisión, toda modificación o suspensión autónoma de los derechos del AAC, competencia de la que, como es lógico, ha hecho frecuente uso, habida cuenta del carácter que tiene el AAC de instrumento de política económica. La Comunidad publica todos los años un Reglamento en el que se fija el AAC para ese año.

En relación con la posibilidad de que cada país pueda establecer exacciones de efecto equivalente en el comercio exterior, el Tratado de la Comunidad no las prohíbe, pero el TJCE señaló en su día que serían posibles siempre que el país ya las tuviese establecidas antes de su incorporación y no fuesen incompatibles con la política comercial común. No obstante, en la práctica,

numerosos textos de derecho derivado y acuerdos preferenciales con terceros las prohíben expresamente.

Un ejemplo es AIEM canario. Sirve también como ejemplo de excepción a la aplicación de un único AAC.

Concepto de producto originario y producto despachado a libre práctica

Al objeto de facilitar al máximo los intercambios intracomunitarios, y dado que ya existe un AAC que favorece el que no haya desviaciones de tráfico, el legislador comunitario optó ya en el TCE por que los intercambios intracomunitarios no se basasen en el concepto de mercancía o producto originario, sino en el de mercancía comunitaria, término más amplio que engloba tanto a las mercancías originarias de la Comunidad como a las de terceros países que hayan sido despachadas a libre práctica. Es decir, la libre circulación se aplica no sólo a los productos originarios sino también a los despachados a libre práctica.

Efectivamente, el párrafo segundo del artículo 23 del TCE señala que todas las disposiciones referentes a la unión aduanera “se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentran en libre práctica en los Estados miembros”. El artículo 24, por su parte, establece que “se consideran en libre práctica en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido, en dicho Estado miembro, las formalidades de importación y percibido los derechos de aduanas y cualesquiera otras EEE exigibles, siempre que no se hubiesen beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos”.

Gracias, pues, a lo señalado en esos artículos, el comercio intracomunitario se ha podido llevar a cabo sin necesidad de dar un concepto de producto originario en el comercio intracomunitario, toda vez que cualquier producto que se halle en cualquier país de la CE (salvo, claro está, que hubiese sido introducido ilegalmente o circule al amparo del régimen de tránsito externo) era originario de un país comunitario o se había importado legalmente en un país comunitario (es decir, había sido despachado a libre práctica en el mismo). En ambos

casos, tenía estatuto comunitario y podía ser importado en cualquier país de la CE beneficiándose del trato arancelario comunitario sin necesidad de determinar previamente, ni acreditar documentalmente, su origen, a diferencia de lo que sucede en los intercambios preferenciales que se dan entre zonas preferenciales o áreas de librecambio, que funcionan en base al principio de producto originario. Esto dio considerable agilidad a los intercambios de mercancías en el seno de la CE hasta que el 1 de enero de 1993 se estableció un mercado interior único para todos los países comunitarios.

Conviene señalar que el despacho a libre práctica contemplado en el Tratado no coincide con el **despacho a consumo**. Si el despacho a libre práctica comporta, como hemos visto, el pago de los derechos de aduana y, en su caso, el de las EEE, el despacho a consumo comporta el pago de todos aquellos tributos internos de un Estado miembro que graven la importación de una determinada mercancía. Con frecuencia, una mercancía de un tercer país será despachada a libre práctica en un país comunitario (donde cumplimentará las formalidades de importación y pagará los derechos del AAC y, en su caso, las EEE, consiguiendo con ello el estatuto de mercancía comunitaria) y, posteriormente, será despachada a consumo en otro, donde le serán liquidados los tributos internos (como, por ejemplo, el IVA) que graven la adquisición intracomunitaria.

Una mercancía despachada a libre práctica puede circular libremente por la unión aduanera, pero no puede ser consumida. Para hacerlo debe ser despachada a consumo o pagar los tributos internos. Con el fin de evitar el fraude que puede suponer, las aduanas exigen que el título de transporte señale como destino otro país comunitario. Si no es así, deben prestar garantía hasta que presenten la prueba de la recepción en el país de destino, que es una copia de la factura firmada por el destinatario.

La supresión de las restricciones cuantitativas

Para garantizar la efectividad del mercado común en el conjunto de los países integrantes de la CE (en suma, para garantizar la libre circulación de mercancías entre los países comunitarios), el TCE no sólo prevé la desaparición de los derechos de aduanas y de las EEE

del comercio intracomunitario, sino que también contempla la supresión de los obstáculos no fiscales a los intercambios entre los países miembros. Ello, por lo demás, era totalmente lógico en el momento en que se redactó el TCE, sobre todo si se tiene en cuenta que a mediados de los años cincuenta eran muy numerosos los contingentes que limitaban en su volumen y composición los intercambios entre los primitivos Estados miembros de la CE.

Efectivamente, señala el artículo 28 del TCE que “quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente”.

En el periodo transitorio, si existía un contingente para un país, se tenía que abrir para todos los países y, además, ampliar progresivamente la cantidad.

El auge económico que a nivel internacional (por lo menos, en los países de la CE) se vivió en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la CE, permitió la efectiva y relativamente pronta supresión de los contingentes, tanto de importación como de exportación, del comercio intracomunitario.

En términos parecidos a los señalados, y con ocasión de cada ampliación de la CE, se han ido suprimiendo las restricciones cuantitativas en el comercio entre los nuevos Estados miembros y los antiguos, a tenor de lo señalado en las correspondientes actas de adhesión.

El Tratado, en su primera redacción, no impone ninguna obligación de suprimir las restricciones cuantitativas a los Estados miembros en sus relaciones con terceros países. No obstante, las dificultades que entrañaría para la política comercial común de la CE el que cada Estado miembro aplicase un régimen comercial distinto en sus relaciones con terceros países, llevó a su adopción por el consejo de los Reglamentos (CEE) 288/82 y 3420/83, hoy ya derogados, en los que se establecía una regulación comunitaria de restricciones cuantitativas en materia de comercio con terceros países.

Aplicación de una política comercial común

Como hemos visto en todos los ámbitos, la constitución de la unión aduanera no se hizo a fecha fija. Lo mismo sucedió con la política comercial.

En su artículo 111, el Tratado originario señalaba que los Estados procederán a la **coordinación** de sus relaciones comerciales con terceros países, de forma que, al final del periodo transitorio (12 años), se den las condiciones para el establecimiento de una política comercial común.

En este periodo, la Comisión establecía recomendaciones al Consejo sobre las acciones comunes que debían adoptarse. El Consejo las adoptaba por unanimidad en las dos primeras etapas transitorias y por mayoría cualificada después.

Actualmente, la política comercial (artículo 133 del TCE) está básicamente armonizada en lo que se refiere a modificaciones arancelarias, celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, medidas de liberalización política de exportación y medidas de protección comercial (derechos antidumping y antisubvención).

Estas medidas alcanzan también al comercio de servicios y a aspectos comerciales de la propiedad intelectual.

La supresión de los monopolios

Cuando se negoció el TCE eran bastante numerosos los monopolios públicos en algunos países comunitarios. Resultaba evidente que su existencia podía suponer un importante obstáculo a la libre circulación de mercancías dentro de la CE, equiparable a los derechos de aduana o las restricciones cuantitativas. Efectivamente, si toda la demanda y/o oferta de un determinado producto en un Estado miembro correspondiese a un organismo público, era no sólo posible, sino, además, probable, que el comercio de esos productos en ese Estado miembro (y, como consecuencia de ello en el conjunto de la CE) no fuese, ni por su volumen ni por su composición, el que habría sido si tal volumen y/o composición hubiese venido determinado por la oferta y la demanda de diferentes operadores económicos, ninguno de los cuales ejerciese un poder monopolístico en el país comunitario considerado.

Señala al respecto el primer número del artículo 31 del TCE que “los Estados miembros adecuarán los **monopolios nacionales de carácter comercial** de tal modo que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto a las condiciones de abastecimiento y de mercado”.

El primer número del artículo 31 del TCE no impone a los Estados miembros la obligación absoluta e incondicionada de suprimir los monopolios públicos sino, sencillamente, de acondicionarlos de forma que no interfieran en la libre circulación de mercancías dentro de la Europa Comunitaria, lo que, dicho sea de paso, con frecuencia ha obligado a suprimirlos.

Los monopolios a que se refiere el artículo son **monopolios de compra y/o venta de productos**. A ellos alude el primer párrafo cuando habla de ‘monopolios nacionales de carácter comercial’. No en vano, el citado artículo figura en el título primero de la segunda parte del Tratado de la CE; título cuya denominación es ‘libre circulación de mercancías’. De ello se deduce que tal artículo no condiciona, ni mucho menos prohíbe, la supervivencia o el establecimiento ‘ex novo’ de monopolios públicos en materia de servicios.

Hasta tal punto la idea de monopolio que contiene el artículo 31 se asocia a la de un monopolio de compra y/o venta de cosas, que la doctrina parece estar de acuerdo en que son compatibles con el citado artículo los monopolios públicos de producción. Por ejemplo, cuando entró en la CE Tabacalera Española S.A. era un monopolio estatal de fabricación, venta e importación de tabaco. En una primera etapa se tuvo que liberalizar la importación de tabaco, abriéndola a todas las empresas. Posteriormente Tabacalera fue privatizada (¿desapareciendo el monopolio?).

Supresión de medidas de efecto equivalente

Como ya se ha indicado en la primera parte de la exposición, la supresión de las medidas de efecto equivalente (MEE) no fue posible en esta fase debido a la persistencia de las aduanas, a la falta de armonización de las políticas nacionales en materia de controles

sanitarios, veterinarios, de calidad, homologaciones, etc., y a la necesidad de hacer controles fiscales en las aduanas.

En esta fase, las aduanas comunitarias subsisten. Las mercancías deben ser conducidas a ellas aunque no se paguen derechos de aduanas.

¿Qué controles se efectúan en esa fase en las aduanas?

- Se presenta una breve declaración de aduanas que sirve para la elaboración de estadísticas en el comercio intracomunitario.
- Se aplican los obstáculos técnicos. Se presentan los certificados sanitarios, veterinarios, homologaciones, etc., exigidos por el país comunitario de entrada y expedidos por sus propias autoridades que tienen, por tanto, servicios fronterizos.
- Se efectúan ajustes fiscales en frontera. Se justifica con la presentación de la declaración de exportación, la devolución del IVA y los impuestos especiales del país de salida; se paga en el de entrada el IVA y los impuestos especiales correspondientes a este país.

La persistencia de estas aduanas interiores intracomunitarias es, por tanto, el principal obstáculo a la libre circulación.

La armonización de la legislación. El Código Aduanero Comunitario

- Una unión aduanera no queda completada con la supresión de los derechos de aduana y EEE del comercio entre los países que la integran y por la adopción de un mismo arancel de aduanas frente a terceros países, sino que precisa, además, que la legislación aduanera de todos esos países sea igual, al objeto de evitar las desviaciones de tráfico que en otras circunstancias podrían producirse. En este sentido, el antiguo artículo 27 del TCE encargó a la Comisión la labor de armonizar la normativa aduanera de los diferentes Estados miembros antes de finalizar la primera etapa del

periodo transitorio, es decir, antes del 1 de enero de 1962. Haciendo uso de esta competencia, la Comisión formuló distintas **Recomendaciones** referidas a diferentes ámbitos de la legislación aduanera. Sin embargo, cuando a mediados de 1968 se adoptó el AAC, la legislación aduanera de los Estados miembros distaba mucho de estar armonizada, pues, entre otras razones, las Recomendaciones no eran obligatorias y la Comisión sólo las dio para armonizar cuestiones en las que las excesivas diferencias suponían un problema en la primera fase.

- Los peligros que ello podía comportar, por lo que a las desviaciones del tráfico respecta, empujaron al Consejo a regular directamente lo esencial de la normativa aduanera, haciendo uso, además, de una competencia que no estaba contemplada en ninguno de los artículos del TCE referidos a la unión aduanera, sino en los artículos 100 y 235 (hoy 94 y 308) del TCE.

El primero (artículo 100) señala que “el Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, **directivas** para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”. El segundo (artículo 235), por su parte, establece que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las **disposiciones pertinentes**”.

Pues bien, el Consejo optó por hacer uso de las facultades contempladas en el artículo 235 (hoy 308), que le permitían regular directamente por medio de reglamentos la normativa aduanera, en lugar de adoptar, en base al artículo 100 (hoy 94), directivas que buscaban armonizar, y nada más, las normativas nacionales en este ámbito. En base al citado artículo 235, el Consejo, a partir de 1968, fue adoptando reglamentos referidos a los más variados e importantes aspectos de la normativa aduanera (valor, origen, etc.).

Esta actuación no dejó de suponerle algún problema, lo que demuestra que los Estados, aunque lo aceptan en los Tratados, son algo reacios a la armonización. Contra alguno de ellos se interpuso recurso de anulación ante el TJCE por el hecho de haber recurrido el Consejo a los poderes, hasta cierto punto excepcionales, que le reconoce el artículo 235 a falta de otro tipo de poderes en el propio Tratado, en tanto que, de forma evidente, el artículo 100 ya reconocía poderes al Consejo para adoptar, eso sí, directivas que armonizaran algo tan directamente vinculado al buen funcionamiento del mercado común como era la normativa aduanera de cada Estado miembro.

El TCJE, no obstante, reconoció la adecuación a derecho del comportamiento del Consejo, gracias a lo cual pudo regular directamente lo esencial de la materia aduanera en el ámbito de la CE, en lugar de contentarse con armonizar (con las limitaciones que ello suele comportar) las diferentes normativas nacionales que, como tales, habrían continuado existiendo.

- Posteriormente, todos los Reglamentos en materia aduanera se refundieron en uno solo, dando lugar al **Código Aduanero**, que consta de dos Reglamentos: el Reglamento de base 2913/92, del Consejo y Parlamento, y uno de aplicación, Reg. (CE) 2454/93, de la Comisión.

3. MERCADO INTERIOR

El Tratado de Maastricht de 1992, que establece la Unión Europea, supone la superación de los obstáculos a la libre circulación, al establecer en su artículo 3 que “la Comunidad Europea implicará un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales”.

Intercambios dentro del grupo

Además de la supresión de derechos arancelarios, las exacciones de efecto equivalente y de las restricciones cuantitativas, el Tratado de Maastricht supone una

serie de cambios fundamentales que a continuación se detallan.

Eliminación de fronteras físicas/aduanas

- Desaparecen las aduanas como tal. Las mercancías no deben ser conducidas a ninguna aduana y, por tanto, se suprimen todas las formalidades aduaneras que en ella se llevan a cabo.
- Desaparecen los documentos aduaneros en los intercambios. Éstos se sustituyen por declaraciones estadísticas que deben presentarse periódicamente (Intrastat).
- Se fortalece la cooperación administrativa. Al desaparecer los controles fronterizos surge la necesidad de un intercambio de información para prevenir el fraude.

Eliminación de barreras técnicas y medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas

La eliminación en el mercado interior comunitario de las medidas de efecto equivalente ha supuesto la regulación, por medio de directivas de efecto directo sobre los Estados miembros, de todos estos aspectos. Se establecen normas mínimas que deben cumplirse por todos los países y el reconocimiento por todos los Estados miembros de las normas internas de cada país, aunque alguna de ellas sea más rigurosa que la establecida en la directiva, al objeto de evitar que las disparidades legislativas impidan que una mercancía producida en un Estado miembro pueda ser comercializada en otro.

Además, se han coordinado las políticas nacionales de normalización a través del Comité Europeo de Normalización (CEN) y del Comité Europeo de Normalización Eléctrica (CENELEC).

En el ámbito sanitario, por ejemplo, se han normalizado las mercancías sujetas a control sanitario, el tipo de control a efectuar, las características de los análisis y los controles de calidad que deben superar los laboratorios

nacionales para que sus análisis sean válidos a nivel comunitario.

Eliminación de barreras fiscales

La unión aduanera ya prohíbe y cataloga como exacciones de efecto equivalente la utilización discriminatoria de los impuestos indirectos que gravan el tráfico de las mercancías importadas respecto a las que se aplican a las interiores, ya sea en el tipo o en la forma de calcular la base (artículo 99 del Tratado Constitutivo de la CE).

La existencia, sin embargo, de la aduana en los intercambios entre el grupo facilitaba la aplicación y control de los ajustes fiscales en frontera: devolución de la tributación interior del país de salida y gravamen en el de entrada de sus propios tributos. Esto requiere declaraciones en aduana, aunque sean simplificadas, y controles.

La desaparición física de las aduanas exige que se arbitren otro tipo de mecanismos para efectuar estos ajustes.

En el caso comunitario, estos mecanismos fueron un régimen transitorio del IVA que mantiene la imposición en el país de consumo mediante un nuevo hecho imponible del IVA (las adquisiciones intracomunitarias), que se declaran con posterioridad a la operación de comercio realizada, y la circulación intracomunitaria en régimen suspensivo de los productos sujetos a Impuestos Especiales.

Intercambios con terceros países

- Los países de un mercado interior han de armonizar totalmente su arancel aduanero común y su política comercial frente a terceros. El avance en este aspecto respecto a la unión aduanera está en la homogeneización total de la **política comercial** y de las medidas de efecto equivalente que se apliquen a terceros, pues el objetivo perseguido es evitar a toda costa desviaciones de

tráfico. Así, por ejemplo, los requisitos sanitarios de calidad, de homologación, etc., requeridos, deben ser los mismos en todos los países.

- Igual sucede con las **normas aduaneras aplicables, el procedimiento aduanero y los controles**, pues diferencias en este tratamiento pueden desviar el tráfico hacia las aduanas más permisivas. Por ello se armonizan totalmente la normativa y los procedimientos y controles aduaneros. Esta consideración, que también es válida para la unión aduanera, es fundamental en el mercado interior.

En relación con la normativa, en 1992 se publicó el Código Aduanero, que refundió la normativa aduanera dispersa en reglamentos anteriores. La normativa CE no regulaba todavía el régimen sancionador, los recursos, el procedimiento recaudatorio en ejecutiva ni el procedimiento de inspección, asumiendo cada país su propia normativa.

La armonización de los procedimientos aduaneros se consigue, por una parte, mediante la regulación uniforme en el Reglamento de aplicación del Código Aduanero (Reg. 2954/93 de la Comisión), y, por otra, mediante su interpretación y aplicación uniforme, por las que vela la Comisión a través de los comités de Código Aduanero, a los que asisten representantes de todos los Estados miembros.

- Además, deben reforzarse las **aduanas exteriores**. Al ser las únicas fronteras que pasarán las mercancías para ser introducidas en cualquier país del mercado interior, los controles tienen gran trascendencia, no sólo para el país de entrada, sino para todo el grupo.
- La **cooperación administrativa** deviene, por tanto, fundamental.

CAPÍTULO 3

LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se ha descrito la constitución del mercado interior comunitario, que es sólo uno de los logros de la Unión Europea. Este capítulo se centra en lo que significa la Unión Europea en todos los ámbitos de integración: económico, monetario, social, político, etc.

La Unión Europea no nació con las características actuales, sino que ha ido evolucionando desde sus orígenes en 1950, año en que seis países (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) constituyen la Comunidad Económica del Carbón y del Acero con el fin de la integración exclusivamente económica y basada en una unión aduanera, hasta nuestros días, en que la componen 25 países y el grado de integración es mucho mayor, alcanzando ámbitos económicos, monetarios, políticos y sociales.

En efecto, la Unión Europea es una organización única en el mundo que va más allá de la **unión económica** (en este ámbito ha creado un **mercado interior** que garantiza la libre circulación de personas, servicios y capitales, **una moneda única** y una **política económica armonizada**), ya que también ha asumido de forma comunitaria un gran número de **políticas sociales, ambientales y regionales**, y cierto grado de **unión política** mediante la cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la justicia y los asuntos internos.

Esto ha sido posible gracias a su naturaleza única. Los países que constituyen la Unión Europea (sus Estados miembros) siguen siendo naciones soberanas independientes, pero compartiendo su soberanía para ser más fuertes y tener una influencia mundial que ninguno de ellos podría ejercer individualmente. Compartir la soberanía significa, en la práctica, que los Estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios a las instituciones europeas creadas por ellos mismos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto.

2. LAS INSTITUCIONES

Las tres principales instituciones de toma de decisiones son las siguientes:

Parlamento

El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos.

Es el órgano en el que están representados los pueblos de la Comunidad. Constituye su base democrática. Se forman grupos políticos, pero no por países ni por grupos de interés, sino por afinidades políticas: PSE y PPE, por ejemplo. Esto da la sensación de coherencia.

Desde Niza está formado por 732 parlamentarios elegidos de acuerdo con la dispersión geográfica y demográfica de los países de la Unión.

Sus competencias son las siguientes:

- a) De control. Facultad de analizar la actividad comunitaria y verificar si está dirigida a los fines señalados, posibilidad de constituir comisiones de control, Defensor del Pueblo, capacidad para censurar la actividad de la Comisión y promover el cese de sus miembros.
- b) Normativas. Aprobación del procedimiento por el que los parlamentarios ejercerán su función, emisión de 'dictamen conforme' cuando el Consejo quiere aprobar una norma, 'codecisión' con el Consejo para aprobar normas en un amplio dominio de materias, cooperación en el proceso normativo (análisis de las propuestas del Consejo), dictamen conforme cuando un Estado solicita su ingreso en la Unión Europea.
- c) Presupuestarias. Una vez que el Consejo ha aprobado el proyecto, lo remite al Parlamento, que podrá realizar enmiendas. El presupuesto es aprobado por el Consejo.

Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la Unión Europea representa a los Estados miembros individuales.

Su composición es la siguiente:

- Jefes de Estado o de Gobierno asistidos por sus Ministros de Asuntos Exteriores.
- Preside el Presidente de la Comisión.

Es el órgano a través del cual se van a encauzar las decisiones del segundo y tercer pilar. Se trata de pilares de cooperación sobre materias que continúan siendo soberanía de los EM. Es la razón por la que siguen siendo los Jefes de Estado los que se reservan la capacidad de decidir.

Regla del 'emergency brake': si un Estado decide que por motivos de política interna se opone a la toma de una decisión, esta decisión no puede ser adoptada.

Sus competencias son las siguientes:

- a) Normativas. Podrá adoptar reglamentos y directivas, tomar decisiones, formular recomendaciones y emitir dictámenes en materia fiscal, directivas de aproximación y armonización de las legislaciones, reglamentos en materia de competencia y de mercado.
- b) Ejecutivas. Decide presupuestos, políticas energéticas.
- c) De coordinación de las políticas ejecutivas de los Estados.
- d) De relaciones exteriores. Está legitimado para representar a la Unión. En caso de represión por las Comunidades en situaciones de guerra económica o comercial podrá, por ejemplo, decidir la subida de los aranceles.

Comisión europea

La Comisión Europea defiende los intereses de la Unión en conjunto. Ejerce el poder ejecutivo de la Unión Europea.

Presenta la siguiente composición:

- El Presidente lo elige el Consejo.
- El Consejo y el Presidente adoptan la lista de los comisarios para su aprobación por el Parlamento, de acuerdo con las propuestas de los EM. Tras la aprobación por el Parlamento, son designados por el Consejo por mayoría cualificada.

Sus competencias son las siguientes:

- a) Control. Vela por el cumplimiento de las disposiciones del Tratado. Sus órdenes de investigación son ejecutivas. Los EM están obligados a cumplirlas.
- b) Normativas. Son limitadas y siempre bajo la supervisión del Consejo. Tiene competencias en materia agrícola y de armonización de la normativa que afecta al mercado común. Tiene también competencias legislativas para los reglamentos de aplicación. Un ejemplo lo constituye el Código Aduanero, quizás la norma más completa. Regula los intercambios entre la Comunidad y los demás países, es decir, todo el tráfico de importación y de exportación en sus diversas modalidades. El reglamento que aprueba el Código es del Consejo, pero el reglamento de aplicación es de la Comisión.
- c) De ejecución. Tiene poder de decisión propio en políticas de competencia y de ejecución presupuestaria. Está llamado a ejecutar los actos que le atribuya el Consejo.
- d) En materia de relaciones exteriores sus competencias son limitadas. Se refieren a la presentación de recomendaciones al Consejo sobre acuerdos de la Comunidad y uno o más Estados o a organizaciones internacionales
- e) En materia de desarrollo, I + D, telecomunicaciones, medioambiente, etc. También puede formular demandas y denuncias al Tribunal de Justicia.

Estas dos últimas deciden las políticas y las leyes (reglamentos, directivas y decisiones).

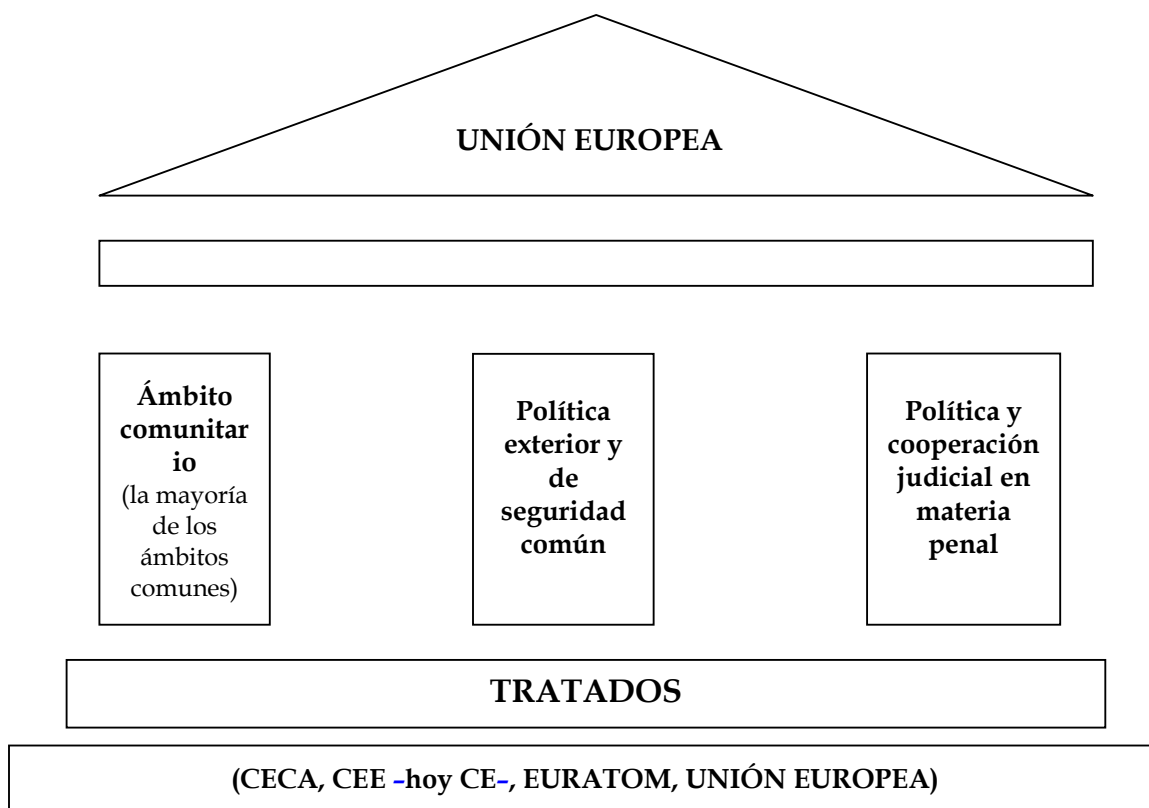
Otros siete organismos completan el sistema

- El Tribunal de Justicia, que vela por el cumplimiento de la legislación europea.
- El Tribunal de Cuentas, que controla la financiación de las actividades de la Unión.
- El Comité Económico y Social Europeo, representa a organizaciones sociales e industria.
- El Comité de las Regiones, representa a las autoridades regionales y locales.
- El Banco Central Europeo, responsable de la política monetaria europea.
- El Banco Europeo de Inversiones, financia proyectos de inversión de la UE.
- El Defensor del Pueblo Europeo, defiende a ciudadanos y organizaciones de la UE contra la mala gestión.

3. LOS PILARES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea se ha ido creando mediante tratados constitutivos, cada uno con un ámbito concreto de actuación, que se han modificado con el tiempo a medida que se incorporaban nuevos países y se reformaban las instituciones comunitarias para darles nuevas competencias.

La Unión Europea se representa gráficamente como una especie de templo griego, cuya base son sus **tratados** y sus tres **pilares** representan diversos ámbitos políticos de actuación con diferentes sistemas de toma de decisiones.



El primer pilar es el pilar comunitario, el de **integración**. Está constituido por las Comunidades Europeas con su mercado interior y las políticas comunes (monetaria, social, agrícola, medioambiental, etc.), recogidas en los Tratados CE, CEEA y EURATOM y reguladas para toda la Unión Europea a nivel comunitario.

Los dos pilares siguientes son pilares de **coordinación**, donde cada país retiene sus propias competencias en la materia, pero hay un grado de coordinación importante, y de cooperación y asistencia mutua. El segundo, política exterior y seguridad común; el tercero, Justicia e interior.

4. LOS TRATADOS

La Unión Europea se asienta en cuatro Tratados que han ido diseñando su estructura:

- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CEEA), firmado el 18 de abril de 1951 en París, que entró en vigor el 23 de julio de 1952.
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), firmado el 25 de marzo de 1957 en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958 (hoy llamado Tratado CE, pues el Tratado de la Unión Europea le cambió de nombre).
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado EURATOM), firmado en Roma junto con el Tratado CEE.
- El Tratado de la Unión Europea (Tratado UE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Los tres primeros tratados crearon las tres 'Comunidades Europeas'. Su contenido era económico: conformaba un sistema conjunto de toma de decisiones relativo al carbón, el acero, la energía nuclear y otros sectores importantes de la economía (política arancelaria, comercial, agrícola, etc.).

El cuarto, el Tratado de Maastricht, dio un impulso definitivo a la unión económica creando el mercado interior, la moneda única y desarrollando otras políticas

comunes que ya habían iniciado en Tratados anteriores, por lo que la Comunidad Económica Europea pasa a denominarse Comunidad Europea, y añadió además los dos pilares de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros en defensa, justicia e interior y política exterior.

Al añadirse esta cooperación intergubernamental al sistema previamente 'comunitario', se creó una nueva estructura, tanto política como aduanera, con estos tres pilares: **la unión aduanera**.

Los tratados son la base de todo lo que se hace en la UE. Para avanzar deben ser revisados y modificados.

Los Tratados se han ido modificando con motivo de cada adhesión de nuevos Estados y, además, cada diez años aproximadamente, para reformar las instituciones de la UE y darles nuevos ámbitos de responsabilidad.

Así, los Tratados que han modificado los anteriores han sido los siguientes:

- El Acta Única Europea firmada en febrero de 1986, que entró en vigor el 1 de julio de 1987. Modifica el Tratado CEE y prepara el camino para completar el mercado único.
- El Tratado de Ámsterdam. Se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Modifica los Tratados UE y CE, asignando números (en vez de letras) a los artículos del Tratado UE.
- El Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Modifica los otros Tratados retocando el sistema institucional de la UE para que pudiese continuar trabajando eficazmente después de la nueva ampliación de 2004. Los cambios afectan principalmente a la estructura de la Comisión, el sistema de votaciones por mayoría cualificada o absoluta y la ponderación de votos.

4.1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Introducción

Fue el primer tratado que se firmó, anterior al Tratado CEE.

En la primavera de 1950, Europa se encuentra al borde del abismo. La guerra fría significa una amenaza de conflicto entre el Este y el Oeste del Continente. Cinco años después de la guerra no ha habido todavía reconciliación. El núcleo del problema reside en la relación entre Francia y Alemania. Es necesario establecer un vínculo entre estos dos países y reunir en torno a ellos a todos los demás países libres de Europa.

Después de la II Guerra Mundial hubo varios intentos de acercamiento y de creación de algunas instituciones comunes, pero terminaron la mayoría de ellos en fracaso: la OECE (aplicación Plan Marshall), el Tratado de Bruselas de 1948 (Reino Unido, Francia y Bélgica), de carácter militar¹, o el Consejo de Europa de 1949. Incluso se formuló un proyecto de comunidad política europea (CPE) firmado por cinco países, pero que no ratificó el Parlamento francés, su impulsor.

Por ello se pensó que quizá sería más fácil crear instrumentos de integración de tipo económico que fuesen acercando a las naciones y allanando el camino para las uniones de tipo político más complicadas.

Francia propuso a Alemania la creación de un primer interés común entre los países: la gestión, bajo una autoridad independiente, del mercado del carbón y del acero.

Este mismo país proclama la declaración el 9 de marzo de 1950. Esta propuesta es acogida con entusiasmo por Alemania, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Ello da paso a la firma del Tratado constitutivo de la primera Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en abril de 1950 en París.

¹ En realidad, éste era un Tratado contra Alemania, pero cambió de signo cuando entraron otros países y la propia República Federal de Alemania.

Objetivos del Tratado CECA

- Velar por el abastecimiento regular del mercado común teniendo en cuenta las necesidades de terceros países.
- Asegurar a todos los usuarios del mercado común la igualdad de acceso a las fuentes de producción.
- Velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible.
- Velar por el mantenimiento de condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción.
- Promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores.
- Fomentar el desarrollo de los intercambios internacionales.
- Promover la expansión regular y la modernización de la producción.

Prohibiciones

Se reconocen como incompatibles con el mercado común y, por tanto, se suprimen y prohíben dentro de la Comunidad las siguientes cuestiones:

- Los derechos de entrada o de salida, o exacciones de efecto equivalente, y las restricciones cuantitativas a la circulación de productos (del carbón y el acero).
- Las medidas o prácticas que establezcan una discriminación entre productores, entre compradores o entre usuarios.
- Las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados.
- Las prácticas restrictivas tendentes al reparto o a la explotación de los mercados.

4.1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA)

4.1.1. Introducción

Tras la firma del Tratado CECA comenzaron los trabajos para relanzar una organización que contemplase la integración regional de forma más amplia, sin perder de vista que el objetivo final debía ser la unión política, pero aceptando que era necesario ir a la unión económica como paso previo.

Los debates previos (Comisión Spaak) pusieron de manifiesto las divergencias entre Reino Unido y la Europa continental. Reino Unido no quería más que la creación de una zona de libre comercio, mientras que los demás aspiraban, al menos, a una unión aduanera, lo que llevó al primero a retirarse del proyecto.

Aunque los seis restantes coincidían en la creación de una unión aduanera, también había discrepancias entre ellos. Bélgica, exportador nato, quería un arancel exterior muy liberal, mientras que Francia lo quería más proteccionista.

Paralelamente al Tratado CEE se negoció el Tratado CEEA para la constitución de una Comunidad de la Energía Atómica. También en este punto hubo muchas divergencias, pues los intereses no eran totalmente convergentes. De hecho, el Reino Unido, que con ayuda de Estados Unidos había logrado un puesto de primera fila mundial en la producción de energía atómica y no quería una gestión europea de la misma, se excluyó del proyecto².

No obstante, se superaron las diferencias y el TCEE y el TCEEA se firmaron en Roma en 1957 entre Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Bélgica.

Hay, por tanto, tres Comunidades y Tratados diferentes. Sin embargo, desde el principio la CEE ocupó un lugar central, ya que los avances en la integración comunitaria han venido marcados por los logros en la constitución de un mercado común.

Desde abril de 1965 (Convenio de Bruselas = Tratado de Fusión), tiene un Consejo y una Comisión únicos para los tres como órganos de gobierno.

4.1.2. La Comunidad Económica Europea

Fines y objetivos

El artículo 2 del Tratado establece los siguientes fines:

- Desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.
- Expansión continua y equilibrada.
- Estabilidad creciente.
- Elevación acelerada del nivel de vida.
- Relaciones más estrechas entre los Estados que la integran.

En este mismo artículo se dice que esos fines se conseguirán mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros.

Libertades y políticas

La acción de la CEE para alcanzar los objetivos generales se centró en la realización de las denominadas políticas comunitarias y en el desarrollo de determinadas libertades.

Entre las libertades destacan las siguientes:

² Francia deseaba una comunitarización de la materia. En Alemania, los industriales del Rhur querían acceder al uso pacífico de la energía. Por el contrario, los círculos socialdemócratas eran reacios al uso privado o empresarial de esa energía y deseaban una gestión europea.

- Libre circulación de mercancías, que comporta la unión aduanera y la supresión de restricciones cuantitativas a la importación y las medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros.
- Libre circulación de personas junto al derecho de establecimiento.
- Libre prestación de servicios.
- Libre circulación de capitales.

Estas libertades sólo se consiguieron parcialmente en esta fase.

En cuanto a las políticas comunes de la Comunidad, junto a normas comunes sobre competencia entre Estados (producción, precios, mercado, prácticas de dumping y ayudas públicas), se definieron políticas económicas y sociales y una especial atención a determinados sectores como la agricultura, ganadería, pesca y transporte. La Política Agrícola Comunitaria fue la primera política totalmente comunitaria que estableció la CEE, y su gestión ha supuesto durante muchos años el 80 % del presupuesto comunitario.

4.1.3. Las consecuencias de los Tratados CEE, CECA Y EURATOM

Entre 1958 y 1970 los efectos de la supresión de los derechos de aduana son espectaculares: el comercio intracomunitario se multiplica por seis mientras que los intercambios de la CEE con el resto del mundo se multiplican por tres. En el mismo periodo, el producto nacional bruto de la CEE aumenta en un 70 %.

4.2. El tratado de Maastricht. La Unión Europea

La entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, constituye no sólo la más importante revisión de los tratados constituyentes, sino el intento más audaz de avanzar hacia la unión política.

La celebración del TUE tuvo como precedente las dos Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Económica y Monetaria y sobre la Unión Política y la firma del Acta Única Europea, que se firmó en 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987, realizando las adaptaciones necesarias para preparar el mercado interior y la unión monetaria.

El proceso de ratificación por los Estados del Tratado de Maastricht fue laborioso y de riesgo para el propio proceso de integración europea. Maastricht rompió un postulado seguido desde 1950, el de la integración de los tratados. Por el llamado procedimiento del 'opting out or contracting out' se permitió a algunos participantes (en especial al Reino Unido) quedar fuera de algunas obligaciones comunitarias ('Europa de las dos velocidades').

4.2.1. Objetivos de la Unión Europea

El artículo 2 del Tratado de la Unión establece los objetivos de la misma:

Primero. Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, principalmente mediante la creación de un **espacio sin fronteras interiores** y el establecimiento de una **unión económica y monetaria**, que implicará una **moneda única**.

Segundo. Realizar una **política exterior y de seguridad común**, que incluya la definición progresiva de una política de defensa común.

Tercero. Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros mediante la creación de una **ciudadanía de la Unión**.

Cuarto. Mantener y desarrollar la Unión como un **espacio de libertad, seguridad y justicia**.

Quinto. Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias.

4.2.2. ¿Qué representa Maastricht y la Unión Europea frente a las comunidades anteriores, fundamentalmente la Comunidad Económica Europea?

En el ámbito de la **unión económica** supuso un gran progreso:

- La consolidación definitiva del mercado interior, superando los obstáculos que existían, como vimos, a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
- El establecimiento de una política monetaria única y una moneda única.
- El sometimiento de las políticas económicas nacionales a la disciplina comunitaria.
- La ampliación del ámbito de actuación a las demás políticas comunes.

En el ámbito de la **unión política**, la aportación más novedosa del TUE son los títulos V y VI, que añaden dos nuevos campos de actividad: política exterior y de seguridad común, justicia e interior (objetivos segundo y cuarto) y la ciudadanía de la Unión. Así, al tronco originario, formado por los Tratados de París y Roma mediante los que se crearon la CEE, CECA y EURATOM, se añaden dos nuevos pilares de cooperación interestatal, de forma que se habla de esa estructura de templo griego sustentada por los tres pilares que comentábamos al principio.

Vamos a ir desarrollando alguno de estos avances en el ámbito de la **unión económica**. En la presentación inicial hemos visto la construcción del **mercado interior**. Ahora comentaremos un poco más los siguientes apartados:

Unión monetaria

El mercado único necesitaba para su afianzamiento una moneda única para los Estados miembros de la Unión.

Ahora bien, no era posible establecer una moneda única si no existía una gran estabilidad económica en todos los Estados que la adoptasen, pues de otro modo los países menos rigurosos exportarían inestabilidad hacia los económicamente más disciplinados.

Esto exigía que las diferentes soberanías monetarias aceptasen una disciplina férrea que impusiese rigor en el gasto, en la inversión, en la inflación, en el tipo de interés, etc.

Por un lado, como condición previa para asumir la moneda única, se obligó a los Estados miembros a asumir unos criterios mínimos de convergencia, que tuvieron que cumplir para poder adoptar el euro, y posteriormente se les impuso una política monetaria única dirigida por una autoridad comunitaria: el Banco Central Europeo.

Los criterios de convergencia fueron:

- **Inflación.** No debía exceder el último año el 1,5 % de la de los tres Estados miembros con mejor comportamiento.
- **Finanzas públicas.** El déficit público no debía ser superior al 3 % del PIB. La deuda pública no debía superar el 60 % del PIB.
- **Estabilidad tipo de cambio.** No podía existir devaluación respecto a ninguna moneda comunitaria durante los dos años anteriores.
- El tipo de interés nominal a lo largo del último año no debía ser superior en un 2 % al de los tres Estados miembros con mejor comportamiento.

El establecimiento del euro se efectuó mediante un periodo transitorio. Durante éste los países fueron alcanzando los criterios de convergencia, al mismo tiempo que delegaban la competencia de sus Bancos Nacionales en el Banco Central. El euro se adoptó definitivamente el 1 de enero de 2002.

Reino Unido, Dinamarca y Suecia no se han adherido. Los diez países de la última ampliación no se adherirán hasta que no cumplan los criterios de convergencia.

Los países de la Zona Euro aplicarán una única política monetaria. Para su aplicación se creó el **Banco Central Europeo**, al que se someten los distintos Bancos Nacionales de los países comunitarios. Éste fija, por tanto, la política monetaria: tipo de cambio y precio del dinero (tipo de interés de la Zona Euro).

El **objetivo prioritario** de la política monetaria del Banco Central Europeo es **promover la estabilidad de los precios** (combatir la inflación) por encima de cualquier otro fin económico.

Política económica

Como se ha indicado, cuanto más estrecha es la relación económica entre los Estados más puede influir la situación económica de uno en el resto.

El actual artículo 99 del TCE tiene una significación central, puesto que hace de la política económica de cada Estado comunitario 'una cuestión de interés común', sometida a la acción directa del Consejo. "Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo". Éste posee la facultad de **supervisión** de la política económica de cada Gobierno.

El Consejo dicta '**orientaciones generales**' sobre la política económica de los Estados miembros, y éstos deben presentar planes económicos de estabilidad donde se comprometan al cumplimiento de estas orientaciones generales.

El Consejo supervisa periódicamente la evolución económica de cada Estado miembro y su coherencia con las orientaciones generales. También dicta recomendaciones.

Además, hay un procedimiento recogido en el TCE para evitar 'déficit público excesivo' que se inicia contra los Estados que superan determinados porcentajes de los considerados objetivos máximos (3 % PIB. para el déficit y 60 % del PIB. para la deuda).

El procedimiento incluye recomendaciones del Consejo que deben cumplirse en un plazo determinado, seguido de una decisión con advertencias en caso de incumplimiento. Esta decisión incluye la exigencia de presentación de informes periódicos sobre los esfuerzos realizados. No hay derecho de recurso ante el Tribunal de Luxemburgo.

En caso de incumplimiento de la Decisión sobre déficit excesivo, el Consejo podrá decidir que se adopten una o varias de las siguientes medidas:

- Exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores.
- Recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión.
- Exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo.
- Imponer multas de una magnitud apropiada.

Otras políticas

A efectos ilustrativos, se recoge el índice del Tratado para ver cuáles son las políticas que aborda:

- Libre circulación de mercancías.
- Agricultura.
- Libre circulación de personas, servicios y capitales.
- Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.
- Transportes.
- Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones.
- Política económica y monetaria.
- Empleo.
- Política comercial común.
- Cooperación aduanera.

- Política social, de educación, de formación profesional y de juventud.
- Cultura.
- Salud pública.
- Protección de los consumidores.
- Redes transeuropeas.
- Industria.
- Cohesión económica y social.
- Investigación y desarrollo tecnológico.
- Medio ambiente.
- Cooperación al desarrollo.

No todas estas políticas son comunitarias. En algunos ámbitos, los Estados han cedido totalmente la soberanía y la política es totalmente comunitaria (política aduanera y comercial, política monetaria, política agrícola y pesquera, política común de transportes). En los demás, la Comunidad regula algunos aspectos fundamentales cuya aplicación común quiere garantizar, pero el resto de la política es nacional.

La Política Agrícola Comunitaria (PAC) es una de las políticas comunes más emblemática de la Unión Europea. También es una de las que más problemas ha creado (internos por lo costoso de la misma y externos por las críticas recibidas).

Hasta su última modificación, la PAC se ha basado en la fijación de precios políticos para los productos agrícolas que los situaban por encima de los establecidos en el mercado mundial. Esta fijación de precios, junto con la garantía de retirada del mercado por el organismo de intervención de aquellos productos que no pudieran venderse por encima de estos precios, llevó a la producción comunitaria a excedentes de difícil gestión, que exigían, por un lado, el establecimiento de exacciones reguladoras agrícolas a la importación que igualasen estos precios políticos con los de los mercados mundiales, y, por otro, a la fijación de restituciones a la exportación que tratase de acercar los dos precios citados

y permitiese la exportación de parte de los excedentes comunitarios.

Esta política ha sido básicamente modificada ante las presiones internacionales, que la tildaban de proteccionista, y el agobio financiero que suponía su mantenimiento. Se han dejado de fijar precios políticos, sustituyéndose por una política de subvenciones al agricultor y la protección en frontera mediante derechos arancelarios.

Por lo que se refiere a la **unión política**, el compromiso es menos fuerte. El ejemplo de la llamada ciudadanía comunitaria es esclarecedor.

Ciudadanía comunitaria

La libertad de circulación y de residencia que el mercado común ha garantizado hasta ahora tenía y tiene un fuerte contenido económico. Un ciudadano comunitario posee el derecho a residir en un determinado país comunitario que no sea el suyo sólo en la medida en que posea en él una actividad laboral retribuida.

La libertad de asentamiento que el TCEE garantiza no es una libertad política, sino económica. La libre circulación de personas y la facultad de fijar libremente el domicilio, que es una de las manifestaciones más claras de la condición de ciudadano, no es una conquista realizada o a realizar en el próximo futuro.

El artículo 19 garantiza a todo ciudadano residente en un país miembro del que no es nacional el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales y en las del Parlamento Europeo, pero el Consejo tiene la facultad de introducir restricciones a esta regla general “cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro”.

Ampliación de las competencias del Parlamento

En los últimos años arreció la crítica dirigida contra las instituciones comunitarias a causa del llamado déficit democrático, puesto que el Parlamento (órgano de representación de los ciudadanos) tiene pocas competencias en la Comunidad (por ejemplo, hasta Maastricht los reglamentos de base los aprobaba sólo el Consejo, sin intervención del Parlamento).

Por esta razón se advierte en los redactores del Tratado de Maastricht una preocupación por ampliar y reforzar las competencias del Parlamento. Hoy, por ejemplo, los reglamentos de base se aprueban por codecisión del Consejo y el Parlamento.

Política exterior y seguridad común y justicia e interior

En el ámbito de estos dos últimos pilares, los Estados de la Unión se han reservado una capacidad de intervención individual muy superior a la que disponen en el espacio comunitario. La naturaleza de ambos pilares es de mera cooperación interestatal. La competencia del Tribunal es inexistente en el caso de la PESC o de aceptación voluntaria en el caso de Justicia y Asuntos de Interior.

4.2.3. Modificaciones del Tratado de Maastricht

Finalmente, el Tratado de Maastricht ha sido modificado por el Tratado de Ámsterdam de 1 de octubre de 1997 (entró en vigor el 1 de mayo de 1999) y el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2002 (entró en vigor el 1 de febrero de 2003), que no han significado grandes reformas. Básicamente, han profundizado en la libre circulación introduciendo modificaciones formales (números en vez de letras), creando el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad (Mr. Pesc) y, sobre todo, modificando o adaptando las instituciones (tamaño y composición de la Comisión, ponderación de votos, ampliación de la mayoría cualificada en vez de la absoluta para la toma de decisiones) a la ampliación a 25 Estados miembros.

5. AMPLIACIONES DE LA UNIÓN

Desde la firma del primer tratado de la CEE, la hoy Unión Europea ha sido objeto de varias ampliaciones, incorporando nuevos Estados miembros hasta llegar a los 25 actuales.

1973: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.

1981: Grecia.

1986: España y Portugal.

1995: Austria, Finlandia y Suecia.

2003: Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre, Malta y Polonia.

2007: Rumania y Bulgaria serán los próximos el 1 de enero de 2007.

La incorporación a la Unión no es sólo una solicitud. Pasa por distintas fases y criterios que ya fueron fijados en 1993. Estos incluyen la existencia de regímenes democráticos en los países candidatos, motivo por el cual España no pudo incorporarse hasta que terminó la dictadura. El proceso de adhesión incluye, además, lo siguiente:

Los acuerdos europeos

Con carácter previo a la adhesión se firman acuerdos de asociación que desembocan en un acuerdo preferencial en el que se considera socio preferente al país candidato. Se refieren a cuestiones de comercio, diálogo político y otros ámbitos de cooperación. Establecen progresivamente el libre comercio entre la Unión y los países candidatos.

La participación en los programas comunitarios

Cubren la mayoría de las políticas comunitarias y constituyen una preparación muy útil para la adhesión, familiarizando a los países asociados y a sus ciudadanos con las políticas y los métodos de trabajo de la Unión.

La aproximación de las legislaciones

La aproximación no es suficiente. Es igualmente necesario reforzar las instituciones responsables de la aprobación y aplicación del acervo comunitario. Un instrumento de este esfuerzo es el hermanamiento ('twining'), que implica la presencia de expertos de la Unión en los países candidatos.

Programa PHARE

Proporciona ayudas financieras al Estado candidato que refuerzan su capacidad administrativa e institucional.

También se financian inversiones, con excepción de las inversiones por parte de los instrumentos institucionales de preadhesión (IEPA) (medioambiente, transportes) y las inversiones agrícolas de preadhesión.

6. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

En enero de 2001, el canciller alemán Schröder, convencido de que Niza no resuelve los problemas de la ampliación, se declaró a favor de una Constitución para la Unión Europea que actualizara los Tratados y reexaminara asuntos relativos a las instituciones y otros temas.

En diciembre, 15 Estados miembros encargan a Giscard d'Estaing la preparación de un borrador de Constitución, presidiendo una Comisión de 105 miembros que representan a Gobiernos, Parlamentos, Comisión y Parlamento Europeo.

En junio de 2003, Giscard presenta un borrador.

En junio de 2004, el Consejo aprueba el texto. España y Polonia lo habían bloqueado hasta que Zapatero renegocia ciertas cláusulas, permitiendo el acuerdo. Las decisiones se deben tomar por mayorías que supongan el 55 % de los Estados y el 65 % de la población.

España fue el primer país en ratificar la Constitución por referéndum en febrero de 2005, con mayoría del 70 % pero elevada abstención. En mayo, holandeses y franceses la rechazan. Pesan mucho las cuestiones de política interior y de índole internacional: miedo a la globalización, China, Turquía, etc.

Algunos países (Reino Unido) han anunciado que no convocarán referéndum. Otros (Alemania, Luxemburgo, Irlanda) la ratificaron.

Se ha suspendido temporalmente el proceso de ratificación, por lo que el Tratado de Niza sigue en vigor. Tras las elecciones alemanas hay que esperar a las presidenciales francesas en 2007.

CAPÍTULO 4

EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

1. INTRODUCCIÓN

El origen de las mercancías es un elemento que tiene gran trascendencia en el comercio internacional. Condiciona decisivamente las medidas de política arancelaria, comercial, sanitaria, de ayuda al desarrollo, etc. que se van a aplicar a las mercancías en los países donde serán importadas.

Esta diversidad, junto con el hecho de que hoy en día, debido a la globalización y a la complejidad de los procesos de producción, es muy frecuente que las mercancías producidas en un país incorporen materias primas o semimanufacturas de otros, explica que las reglas de determinación del origen sean complejas y, en algunos casos, de difícil comprensión para los no familiarizados con ellas.

Como se puede concluir de lo dicho, las normas de origen común y preferencial tienen distinto ámbito de aplicación. Es decir, cada país utilizará sus normas de origen común o preferencial en supuestos concretos y distintos.

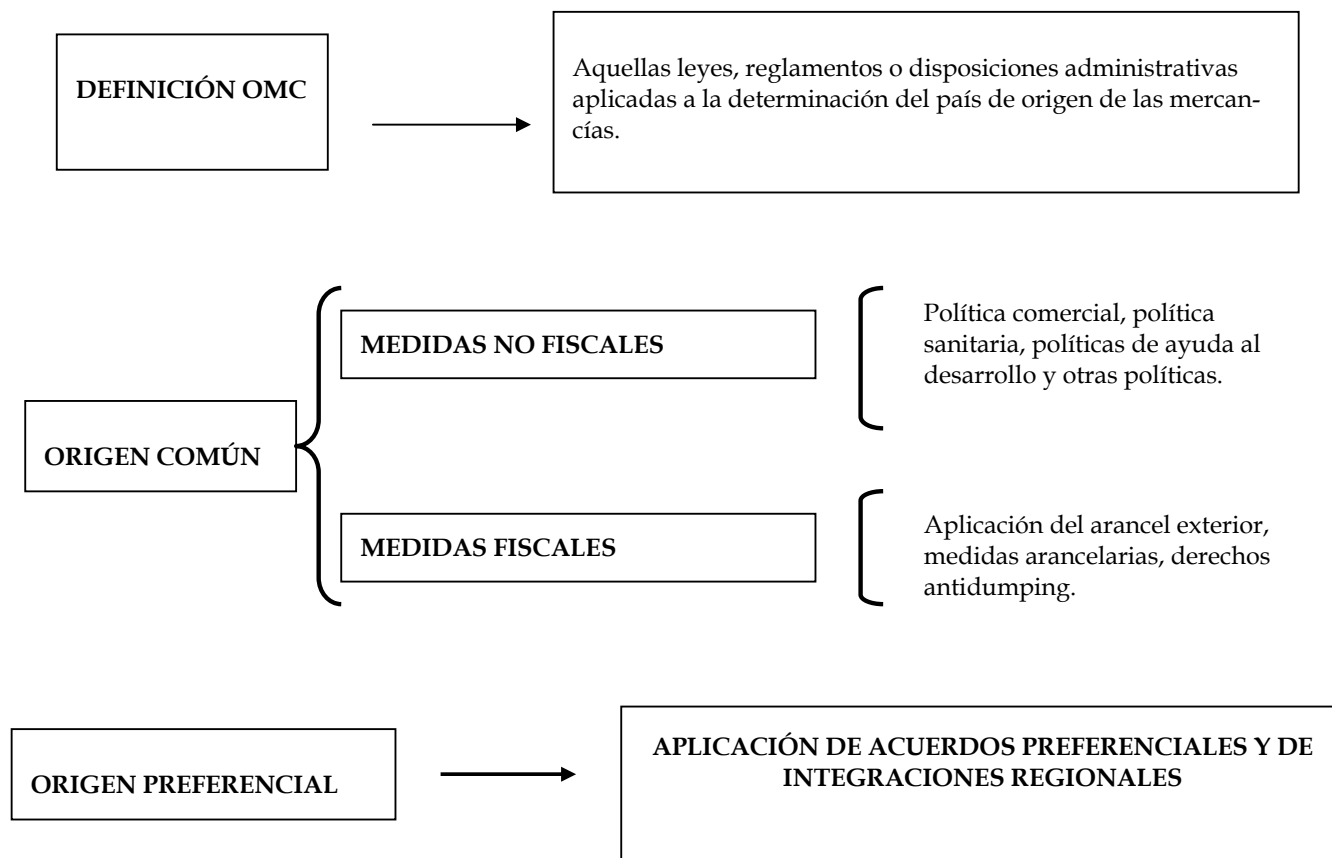
2. TIPOS Y NORMAS DE ORIGEN Y SU UTILIZACIÓN

- **Normas de origen no preferencial** (fijadas unilateralmente por cada país).
- **Normas de origen preferencial o convenido** (convenidas para la aplicación de acuerdos preferenciales o acuerdos de integración).

Cada país determina unilateralmente las reglas de origen que se utilizarán en su territorio para aplicar estas políticas. Es lo que llamamos 'normas de origen no preferencial' u '**origen común**'.

Hay otras normas de origen que deben fijarse de común acuerdo entre los países firmantes de acuerdos preferenciales o de integración. Son las que van a determinar las condiciones que deben cumplir las mercancías para poder beneficiarse de las preferencias pactadas en dichos acuerdos. Es el **origen preferencial** o convenido.

Por tanto, cada país tendrá unas normas de origen común y tantas normas de origen preferencial o convenido como acuerdos preferenciales o de integración haya suscrito.



3. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

De acuerdo con el Consejo de Cooperación Aduanera (Convenio de Kyoto de 1977), son originarios de un país los productos totalmente obtenidos en el mismo y, cuando dos o más países intervienen en la producción de una mercancía, el país donde se haya producido **la última transformación sustancial**.

En la práctica, este concepto se suele concretar con la aplicación de tres criterios:

- **El cambio de partida arancelaria.** Cuando en un país se llevan a cabo transformaciones que tengan por efecto la clasificación de los productos

obtenidos en una partida arancelaria diferente de la que corresponde a los productos de origen extranjero utilizados en el proceso de transformación, se reconoce a dicho país como país de origen.

- **Especificación de transformaciones.** Se determina el tipo de transformación que debe llevarse a cabo en el país que confiere origen. En algunos casos, se establece una definición negativa, especificando las transformaciones que no confieren origen.
- **Valor añadido.** En este criterio se establece un límite al valor de los materiales no originarios. Generalmente, no deben exceder un 40 % del valor final del producto.

Los dos primeros criterios resultan de más fácil aplicación, pero están sujetos a cambios en la nomenclatura arancelaria o pueden verse superados por cambios tecnológicos. El criterio del valor añadido, de mayor significado económico, tiene el inconveniente de su dependencia de las variaciones en los precios. Por este motivo, se suelen utilizar de forma complementaria, exigiéndose simultáneamente el cumplimiento de dos de ellos. En algunos casos, sin embargo, se aplican de forma alternativa.

Estos criterios se utilizan en las reglas de origen no preferencial y en las de preferencial, así como en todos los países. Lo que variará de unas normas a otras es la elección que hagan para un producto concreto entre los posibles criterios y, en el caso de las reglas de valor añadido, en los porcentajes que fijen para conferir origen al producto.

En general, las normas de origen preferencial son mucho más estrictas que las de origen no preferencial. Así, por ejemplo, si para una mercancía concreta la regla de origen no preferencial, en el caso de producto no enteramente obtenido en un país, es que no excedan las materias no originarias del 40 % del precio final del producto obtenido, los acuerdos preferenciales suelen exigir un porcentaje menor de materiales no originales.

4. ORIGEN NO PREFERENCIAL

Nos centraremos fundamentalmente en el origen preferencial, que es el que interesa más en este Seminario.

4.1. Proyecto de armonización

Antes de nada, señalar que existe un compromiso nacido en la Ronda de Uruguay de armonizar las normas de origen común mediante un convenio internacional

auspiciado por la OMC, de forma similar a lo que se ha hecho con el valor en aduana y con la clasificación arancelaria.

El encargo lo asumió la OMC y de su trabajo técnico se ocupó la OMA. Los trabajos se iniciaron en 1995 y se pretendían finalizar para 1999. Sin embargo, se han desarrollado a un ritmo muy inferior al previsto debido a lo costoso que resulta armonizar los intereses de todos los países de la OMC.

En este proceso de armonización deben destacarse sus implicaciones en lo que se refiere al etiquetado del origen de una mercancía. El origen ha sido por lo general un concepto aduanero. Sin embargo, el compromiso de armonización incluye también la utilización de los mismos criterios para el etiquetado de origen ('made in'), circunstancia que puede tener importantes efectos de carácter comercial en función de la percepción de la calidad que puede dar el origen a los consumidores.

El hecho de que una corbata diseñada y confeccionada en Italia, con seda estampada en China, pueda o no aparecer como 'made in Italy' en función de cómo se defina la norma de origen, es una cuestión que comercialmente no resulta neutral. Este asunto tiene repercusiones significativas para algunos productos agrícolas, como es el caso de los vinos de mesa, donde se está discutiendo si es el origen de la uva o el lugar de su fermentación el elemento que debe utilizarse en su definición. Lo mismo sucede con el pescado (bandera y registro del buque o sólo registro).

4.2. Noción de producto originario (origen común) en la CEE

Las normas de adquisición de origen común distinguen entre los productos **enteramente obtenidos** y las **mercancías en cuya producción intervienen varios países**.

**PRODUCTO ENTERAMENTE
OBTENIDO**

- 
- Minerales extraídos.
 - Vegetales recolectados.
 - Animales vivos y criados así como sus productos.
 - Caza y pesca fluvial.
 - Pesca marítima (buques matriculados y registrados).
 - Mercancías de buques factoría a partir de los anteriores.
 - Productos del suelo y subsuelo marino.
 - Desperdicios y residuos.
 - Todos los obtenidos a partir de los anteriores.

Mercancía en cuya producción intervienen varios países

Una mercancía en cuya producción hayan intervenido varios países será originaria del país en el que se haya producido la última transformación. Ésta debe ser:

- Sustancial.
- Económicamente justificada.
- Efectuada por una empresa equipada al respecto.
- Que resulte un producto nuevo o represente un grado de fabricación importante.

Existen reglas especiales para determinados productos agrícolas, textiles y otros sensibles que utilizan los criterios señalados anteriormente para determinar lo que significa transformación sustancial.

5. ORIGEN PREFERENCIAL

Introducción

Normas de origen preferencial

En el caso de los acuerdos comerciales preferenciales que suponen una excepción al principio de no discriminación implícito en la regla de la nación más favorecida, la determinación del origen adquiere especial relevancia. En un acuerdo de libre comercio desaparecen los aranceles para los productos considerados originarios de los países integrantes del acuerdo y cada país mantiene sus propios aranceles al comercio con países terceros. Por consiguiente, la calificación de un producto como 'originario' determina su acceso en condiciones preferenciales. De ahí la importancia de las normas de origen en los acuerdos de libre comercio, así como la necesidad de una precisa definición de las mismas, motivo por el que las normas de origen preferenciales suelen ser mucho más estrictas que las no preferenciales.

Cada acuerdo preferencial tiene sus propias normas de origen, de forma que en el caso de la Unión Europea existe un protocolo de normas de origen por cada uno de los múltiples acuerdos de carácter preferencial de la

Comunidad. En los últimos años se están intentando homogeneizar las normas de origen de los acuerdos preferenciales de la Unión Europea.

En todos los acuerdos preferenciales o de integración, tanto en los suscritos por la CE como en los que pueda suscribir cualquier país o grupo regional, hay anexo al mismo, como pieza inseparable e insustituible, un **protocolo de origen**.

Protocolos de origen

Todos los protocolos de origen tienen la misma estructura:

- **Definiciones.** Noción de 'producto originario' y reglas de acumulación.
- **Requisitos.** Principio de territorialidad, transporte directo, etc.
- **Regla de reintegro o exención** (no 'drawback') (optativo).
- **Prueba de origen.** Certificado de origen (características, autoridades de expedición, plazo de validez, etc.).
- **Cooperación aduanera:**
 - Asistencia mutua (comunicación de autoridades y sellos).
 - Comprobación 'a posteriori' de los documentos de origen.
- **Disposiciones finales** (justificación, disposiciones transitorias, etc.).

Noción de producto originario

Se han tomado las reglas de origen del Acuerdo SPG, que es unilateral y por tanto están en el Código Aduanero, pero son muy similares en otros acuerdos preferenciales.

El concepto es similar al de origen común. Varía sensiblemente en el origen de la pesca.

Producto enteramente obtenido

- Minerales extraídos.
- Vegetales recolectados.
- Animales vivos y criados así como sus productos.
- Caza y pesca fluvial.
- Pesca marítima (buques matriculados y registrados).
- Mercancías de buques factoría a partir de los anteriores.
- Productos del suelo y subsuelo marino (con derechos exclusivos).
- Desperdicios y residuos.
- Todos los obtenidos a partir de los anteriores.

Respecto a los buques factoría, éstos se consideran nacionales a efectos de los protocolos de origen cuando:

- Estén matriculados o registrados en un país del Acuerdo.
- Naveguen bajo pabellón de un país del Acuerdo.
- La propiedad pertenezca a nacionalidades de países del Acuerdo (50 % - 75 %), con sede social en ellos y consejo de dirección y gerentes nacionales.
- La tripulación y oficiales sean mayoritariamente nacionales (50-75 %).

Productos obtenidos en un país del Acuerdo en cuya fabricación se hayan utilizado productos no originarios

Serán originarios siempre que estos productos no originarios hayan sido objeto de una **transformación**

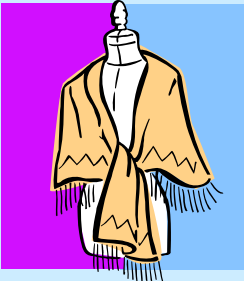
Aspectos de la gestión aduanera en los procesos de integración territorial

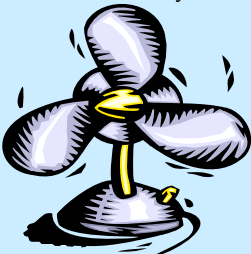
suficiente. Para ello deben cumplir las condiciones de la lista anexa al protocolo.

En dicha lista se señalan las transformaciones a realizar sobre materias no originarias:

- Cambio de partida arancelaria.

- Especificación de transformaciones.
- Valor añadido.

CÓDIGO ARANCELARIO	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	ELABORACIÓN O TRANSFORMACIÓN LLEVADA A CABO SOBRE LAS MATERIAS NO ORIGINARIAS QUE LES CONFIERE EL ORIGEN
60	Tejidos de punto 	FABRICACIÓN A PARTIR DE • FIBRAS NATURALES. • FIBRAS SINTÉTICAS O ARTIFICIALES. DISCONTINUAS SIN CARDAR NI PEINAR NI TRANSFORMADAS DE OTRO MODO PARA LA HILATURA. • MATERIAS QUÍMICAS O PASTAS TEXTILES.

CÓDIGO ARANCELARIO	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	ELABORACIÓN O TRANSFORMACIÓN LLEVADA A CABO SOBRE LAS MATERIAS NO ORIGINARIAS QUE LES CONFIERE EL ORIGEN
8414	Ventiladores industriales y análogos 	FABRICACIÓN EN LA CUAL • TODAS LAS MATERIAS NO ORIGINARIAS UTILIZADAS SE CLASIFICAN EN UNA PARTIDA DIFERENTE A LA DEL PRODUCTO. • EL VALOR DE TODAS LAS MATERIAS UTILIZADAS NO EXCEDE DEL 40 % DEL PRECIO FRANCO FÁBRICA DEL PRODUCTO.

Elaboración o transformación insuficiente

Nunca confieren origen las siguientes operaciones:

- Operaciones de conservación (ventilación, secado, refrigeración).
- Operaciones simples (desempolvado, cribado, selección, troceado, pelado).

- Operaciones de envasado.
- Colocación de marcas, etiquetas, etc.
- Simple mezcla de productos.
- Simple montaje.
- Combinación de varias.
- Sacrificio de animales.

Reglas de acumulación

La Unión Europea tiene suscritos numerosos acuerdos de libre comercio con diferentes países. Estos acuerdos, a efectos de la determinación del origen, funcionan como compartimentos estancos, de forma que en la definición de producto originario se tienen únicamente en cuenta las operaciones llevadas a cabo exclusivamente en el ámbito de cada acuerdo.

Por ejemplo, una norma de origen frecuente en los acuerdos comunitarios viene expresada en los siguientes términos: “fabricación en la que el valor de todas las mercancías no originarias no excede el 40 % del precio franco fábrica del producto”. Si se cumplen estas condiciones, el producto en cuestión es considerado originario del país donde se lleva a cabo el proceso de fabricación.

Su aplicación en la práctica significa que un producto fabricado en Suiza con 100 % de materias originarias de Suiza puede entrar libre de derechos arancelarios en la Comunidad, al amparo del acuerdo de libre comercio Comunidad-Suiza. Similarmente, el mismo producto fabricado en Túnez con 100 % de materias originarias de Túnez puede entrar libre de derechos en la Comunidad al amparo del acuerdo preferencial Comunidad-Túnez. Sin embargo, si dicho producto es fabricado en Suiza con 45 % de materias originarias de Túnez o viceversa, no podría importarse en la Comunidad libre de derechos arancelarios.

Para que las materias originarias de diferentes territorios aduaneros puedan ser tenidas en consideración en la

determinación del origen, es necesario que se reconozca la posibilidad de la acumulación. Esta acumulación, a efectos de la determinación del origen, puede presentar tres modalidades:

Acumulación bilateral

Opera entre dos socios comerciales y supone, a efectos de la determinación del origen, no diferenciar entre los materiales originarios de cualquiera de ellos. Este tipo de acumulación se da en casi todos los acuerdos de libre comercio de la Comunidad.

Por ejemplo, el acuerdo UE-Bulgaria permite que los circuitos integrados montados en Bulgaria utilizando micro chips de la Comunidad puedan importarse en la Comunidad acogiéndose al régimen de libre comercio, cualquiera que sea el porcentaje de valor añadido en Bulgaria.

Acumulación diagonal

Opera entre varios países ligados entre sí bilateralmente por acuerdos con el mismo tratamiento preferencial e idénticas normas de origen. En este caso, a efectos de la determinación de origen, no se diferencia entre productos originarios de los países que forman parte de la zona de acumulación.

Acumulación multilateral

- **Acumulación regional.** El ejemplo más conocido se da en el ámbito de la Unión Europea, en su acuerdo preferencial con los países SPG. Dentro de ellos distingue tres grupos regionales.

Artículo 72. DAC: “A fin de determinar si un producto fabricado en un país beneficiario que sea miembro de un grupo regional es originario de dicho país a efectos de dicho artículo, los productos originarios de cualquier otro país de este grupo regional, utilizados en la fabricación de dichos productos, serán considerados como si fueran originarios del país en el que ha tenido

lugar la fabricación de dichos productos (acumulación regional)".

Artículo 72.3. DAC: "La acumulación regional se aplicará a cada uno de los siguientes grupos regionales de países beneficiarios del sistema de preferencias generalizadas:

- a) Grupo I. Brunei-Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.
 - b) Grupo II. Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.
 - c) Grupo III: Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka".
- **Acumulación total.** Es el grado más avanzado de acumulación. Supone también un conjunto de países vinculados entre sí por acuerdos con el mismo tratamiento preferencial e idénticas normas de origen. Los países integrantes de la zona de acumulación constituyen un territorio único a efectos aduaneros. De esta forma, las operaciones de transformación llevadas a cabo en diferentes países son acumulables, con independencia de que los productos lleguen o no a adquirir el carácter de originarios dentro de un mismo país. Desaparece el concepto de país originario y se sustituye por un origen genérico de la zona de acumulación. Éste es el caso del Espacio Económico Europeo (EEE), donde las mercancías que cumplen las normas adquieren origen EEE.

Condiciones para acogerse a las preferencias

- Transporte directo. Principio de territorialidad.
- Prueba del origen preferencial.

Regla del transporte directo

Para la concesión de los beneficios establecidos en un acuerdo preferencial, uno de los requisitos fundamentales, recogido en todos ellos, es el del transporte directo. Es preciso que las mercancías sean transportadas directamente desde el país de exportación al de importación sin atravesar el territorio de terceros países. Sin embargo, esta regla no se incumplirá por el tránsito de la mercancía a través de cualquiera de los países miembros de un mismo acuerdo.

Por otra parte, y siempre que fuera necesario, el transporte de los productos originarios de un Estado parte de uno de estos acuerdos podrá efectuarse a través de territorios distintos, con trasbordo o depósito temporal en éstos, si el paso está justificado por razones geográficas y los productos permanecen en todo momento bajo la vigilancia de la aduana de este país. No podrán, por tanto, entrar en los circuitos comerciales de estos países, ni podrán ser sometidos a operaciones distintas de las de carga y descarga o de las necesarias para su conservación en buen Estado.

La prueba de que el transporte directo se ha respetado se aportará presentando a las autoridades aduaneras:

- Un título de transporte único y directo extendido en el país de exportación.
- Una declaración expedida por la autoridad aduanera del país de trasbordo o de depósito especificando lo siguiente:
 - La descripción exacta de los productos.
 - Las fechas de descarga y posterior carga de los productos, con indicación, en su caso, de los medios de transporte utilizados.
 - La certificación de las condiciones de estancia de los productos.
 - Cualquier otro documento que sea aceptado por la aduana.

Prueba de origen. Certificados de circulación

El carácter originario y preferencial de estas mercancías se acreditará mediante la presentación ante la aduana de importación del certificado que específicamente se determine en cada acuerdo.

Estos certificados, aunque cada uno tenga su denominación específica, reciben, como regla general, la genérica de 'certificados de circulación' y suelen ser expedidos por la autoridad aduanera del país de exportación.

En la Comunidad hay dos tipos de certificado de origen preferencial: El EUR, para los acuerdos convenidos, y el FORMA para los unilaterales (SPG fundamentalmente).

En determinados casos puede sustituirse por una declaración del exportador en factura o puede eximirse la prueba de origen.

Regla de no 'drawback'

La regla del no 'drawback' deberá entenderse como la prohibición de todo reintegro o exención de los derechos de aduanas aplicables a la importación de las materias no originarias que van a ser objeto de transformación dentro del área de aplicación del acuerdo preferencial.

En consecuencia, las materias no originarias utilizadas en la fabricación de productos originarios para las que se haya expedido o elaborado un certificado de origen, y en sentido amplio, cualquier prueba del origen preferencial, no se beneficiarán del reintegro o la exención de los derechos de aduana en cualquiera de sus formas.

Esta prohibición se aplicará a todas las disposiciones relativas a la devolución, la condenación o la ausencia de pago parcial o total de los derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente atribuibles a las materias utilizadas en la fabricación de los productos originarios si esta devolución, condenación o ausencia de pago se aplica expresa o efectivamente cuando los productos obtenidos a partir de dichas materias se exporten y no se destinen al consumo nacional.

En lo relativo a lo señalado en el artículo 216 del Código Aduanero, la regla del no 'drawback' se aplicará en aquellos acuerdos preferenciales que contienen la mencionada cláusula. Éstos son los establecidos con Suiza, Islandia, Islas Feroe, Noruega, Bulgaria, Rumania, Israel, Turquía y Méjico.

El artículo establece que las materias no originarias utilizadas en la fabricación de un producto originario del grupo, para acogerse al trato preferencial cuando se exporten a otro país del grupo, no deben beneficiarse del reintegro o exención de los derechos de aduana (es decir, no se puede aplicar el Régimen de Perfeccionamiento Activo).

Cooperación administrativa

En todos los acuerdos preferenciales está prevista la obligación de que las Administraciones Aduaneras de las partes firmantes del Acuerdo se presten asistencia mutua con el fin de asegurar la correcta aplicación de las reglas de origen en él recogidas. Esta asistencia mutua va dirigida, principalmente, a la comprobación de la autenticidad de los certificados emitidos.

Los certificados de origen los emite el país de exportación, pero el que debe aceptarlos y dar la preferencia es el país de importación, que no tiene posibilidad material ni jurisdicción para comprobar la exactitud de los datos aportados. Por eso, su única posibilidad es solicitar a las autoridades aduaneras del país de expedición del certificado la comprobación a posteriori de ese certificado por ella emitido.

Las solicitudes de comprobación de los certificados, denominadas 'comprobaciones a posteriori', se efectuarán por sondeo o cuando existan dudas fundadas sobre la autenticidad del documento o sobre la exactitud de los datos relativos al origen real de las mercancías.

La solicitud de esta comprobación no implicará la automática denegación de los beneficios preferenciales, tampoco la suspensión del despacho aduanero. Esta última sólo se producirá en casos excepcionales, especialmente fundados. También la autoridad aduanera podrá exigir al importador la prestación de una garantía

para responder del pago de la diferencia de derechos que pudiera derivarse del resultado de la comprobación.

Recibida la respuesta de las autoridades que expidieron el certificado, se determinará si fue válidamente expedido y si es apto para amparar las mercancías exportadas y, por tanto, pueden beneficiarse del acuerdo preferencial.

En algunos acuerdos está previsto que, de no recibir respuesta en un determinado plazo, el certificado no se considerará válido. Caso de existir divergencias entre las autoridades del país de exportación y las del país de importación, las primeras se someterán a la consideración del Comité de Cooperación Aduanera creado por cada acuerdo.

CAPÍTULO 5

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS INTEGRADAS

1. INTRODUCCIÓN

La internacionalización de la economía, con el consiguiente aumento del intercambio de mercancías y de las múltiples formas de fraude, hace imprescindible acudir a la cooperación internacional para conseguir la indispensable asistencia que permita prevenir, investigar y reprimir las infracciones de todo tipo. La mayor intensidad de las relaciones económicas entre los Estados crea la necesidad de un incremento de la coordinación y entendimiento entre las Administraciones Fiscales responsables. El objetivo es impedir una disminución de los ingresos fiscales a consecuencia del fraude.

Esta necesidad, que se manifiesta a escala universal, tiene una realidad más concreta dentro de las áreas integradas, donde el establecimiento de mercados interiores requiere la creación de espacios sin fronteras que garanticen la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. El establecimiento de un adecuado control no debe representar obstáculo a la libertad de circulación. El control de la circulación, por otra parte, es necesario para la aplicación de las disposiciones, tanto nacionales como comunitarias.

Pero las disposiciones nacionales pueden significar, por sí solas, un serio obstáculo en el funcionamiento de ese mercado interior y del control que el mismo requiere dadas sus propias limitaciones, entre otras, las relativas a su ámbito territorial de aplicación. Las disposiciones que rigen ese mercado han de tener, necesariamente, un carácter supranacional. De igual forma, las normas relativas a la cooperación han de obligar a todos los miembros de ese mismo espacio.

Estos principios han inspirado buena parte de las normas comunitarias en materia de cooperación administrativa, tanto en las relaciones entre los Estados miembros como en las relaciones con terceros países. Se van a analizar aquí, desde la óptica de la Unión Europea, los instrumentos de cooperación administrativa. También parece conveniente mencionar los instrumentos específicamente aduaneros y otros que por su trascendencia tienen importancia en el comercio internacional.

El objetivo de este capítulo es describir los mecanismos básicos de cooperación administrativa utilizados por los países de la Unión Europea (en particular España). Éstos pueden servir de referencia para cualquier proceso de integración, pues la UE constituye el área regional con mayor nivel de integración económica y aduanera de todo el mundo.

2. CONVENIOS INTERNACIONALES

En materia de comercio exterior, los principales instrumentos disponibles son los convenios internacionales bilaterales y multilaterales.

2.1. Importancia de los convenios

Los convenios internacionales son la base de la asistencia mutua. Sin ellos no hay posibilidad de intercambiar información, pues falta el marco adecuado para atender las peticiones relacionadas con la confirmación del origen, las facturas de exportación para comprobar valores, etc. Estas cuestiones pueden quedar sin resolver por falta de acuerdo con el país que realiza la petición de asistencia o de información.

2.2. Acuerdos bilaterales entre España y terceros países

Estos Convenios (con Argelia, Argentina, Marruecos, México, Noruega y Estados Unidos) tienen por objetivo definir la lucha eficaz contra las infracciones aduaneras y evitar perjuicios a los intereses económicos, fiscales y comerciales de los respectivos países. Son instrumentos dirigidos a prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras. Entre los mecanismos de prevención destacan los siguientes:

- a) Intercambiar listas de mercancías prohibidas.
- b) Impedir exportaciones de mercancías prohibidas en el otro Estado.
- c) Comunicar informaciones relativas a las siguientes cuestiones:
 - Operaciones irregulares proyectadas y comprobadas.
 - Personas y medios de transporte.
 - Nuevos métodos para cometer infracciones.
 - Mercancías objeto de tráfico ilícito.
- d) Comprobar la autenticidad de los documentos de despacho.
- e) Desplazar funcionarios al otro Estado parte para resolver problemas relacionados con infracciones concretas.
- f) Utilizar la información en procedimientos administrativos o judiciales.

Los acuerdos firmados por España con otros países de la Unión Europea fueron sustituidos por el Reglamento (CEE) 515/97. Los países miembros pueden firmar acuerdos bilaterales con terceros, pero es preciso comunicarlos a la Comisión.

2.3. Acuerdos entre la CEE y terceros países

En materia de cooperación aduanera destacan los suscritos con EFTA, con los países de Europa Central y Occidental y con determinados países de América Latina (México, Paraguay, Uruguay y Brasil).

2.4. Acuerdos multilaterales

Dentro de estos convenios destaca el Convenio sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Generales Nacionales de Aduanas de Argentina, Chile, México y Nicaragua, firmado en México el 11 de septiembre de 1981. Este Convenio fue modificado en octubre de 1999. La ratificación por España se produjo tres años después, en octubre de 2002. El protocolo de modificación tuvo por objeto adaptar el texto del Convenio a las necesidades actuales.

Por su importancia, y porque puede servir de modelo para otros nuevos y para la modificación de aquéllos de alcance más limitado, es conveniente describir sus aspectos fundamentales.

El Convenio considera que la cooperación y la asistencia mutua entre las Administraciones Aduaneras nacionales es un instrumento de gran utilidad para alcanzar los objetivos de incremento y desarrollo del comercio, así como de facilitación del transporte. Constituye, además, un medio eficaz para promover y asegurar la armonización y simplificación de los instrumentos aduaneros nacionales y la modernización de las estructuras y métodos de trabajo de las respectivas Administraciones.

Por otro lado, el Convenio considera que, dados los procesos de integración existentes en la región, es preciso institucionalizar dicha cooperación y asistencia mutua con vistas, principalmente, a la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras, de forma que se definan los campos de actuación y los métodos y condiciones requeridos para hacerla efectiva.

Los objetivos principales de esta asistencia mutua son la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras. Puede utilizarse en todo tipo de procedimientos, incluyendo los judiciales, administrativos, investigadores o verificaciones, las resoluciones de determinación de clasificación arancelaria, origen y valor, que sean relevantes en el cumplimiento y aplicación de la legislación aduanera de una parte. Se excluye la cooperación en relación con las solicitudes de arresto, cobro de derechos, impuestos, recargos, multas o cualquier suma por cuenta de alguna de las partes.

La asistencia mutua puede rechazarse o acordarse bajo la reserva de satisfacer determinadas condiciones o exigencias si la cooperación atenta contra la soberanía, el orden público, la seguridad u otros intereses nacionales, así como cuando viole los secretos industriales, comerciales o profesionales. Además, la asistencia mutua podrá posponerse si interfiere en una investigación o procedimiento que se esté llevando a cabo.

El protocolo contempla que la asistencia mutua pueda prestarse bajo dos modalidades: previa solicitud y de manera espontánea.

A petición de la parte

Podrá solicitarse información relevante que permita asegurar la correcta aplicación de la normativa aduanera, especialmente si remite a la legalidad de las operaciones de comercio exterior realizadas entre las partes.

Como novedad, junto a las referencias a la solicitud de información sobre horarios de oficinas y rutas habilitadas para el acceso a las aduanas fronterizas, el protocolo se amplía a la posibilidad de solicitar la coordinación en el funcionamiento de esas aduanas fronterizas, armonizando su competencia y horarios de trabajo, estableciendo controles yuxtapuestos, y a la concertación de procedimientos de control de vehículos y equipajes conducidos por viajeros.

Asistencia mutua espontánea

El protocolo da un paso importante en este sentido al disponer que las autoridades aduaneras se comuniquen de manera espontánea y sin demora informaciones referentes a las siguientes cuestiones:

- Operaciones irregulares comprobadas o planeadas.
- Medios y métodos de fraude.
- Técnicas de lucha contra las infracciones aduaneras.
- Mercancías frecuentes de tráfico fraudulento.
- Personas de las que se pueda presumir que cometen o pudieran cometer infracciones aduaneras.
- Cualquier medio de transporte sospechoso de ser utilizado para cometer infracciones aduaneras.

El Convenio instrumenta una serie de mecanismos para llevar a cabo la asistencia mutua y la adhesión al mismo. El tratamiento que define para las informaciones, documentos y otros elementos de información es el siguiente:

- a) Solamente podrán ser utilizados para los fines del Convenio y bajo las reservas que se hubiesen establecido, salvo consentimiento escrito de la Administración que los proporcione.
- b) Gozarán de las mismas medidas de protección que cualquier información y documento de naturaleza similar que se hubiese obtenido en el propio territorio.
- c) Las comunicaciones se efectuarán directamente entre las Administraciones Aduaneras, atendiendo las solicitudes en el más breve plazo posible.
- d) Las solicitudes se presentarán por escrito en el idioma de la autoridad requirente, uniéndose cuanta documentación se considere de utilidad. En caso de que, por razones de urgencia, no se realice por escrito, posteriormente deberá prestarse una confirmación escrita.

- e) Los gastos que ocasione la participación de expertos y de testigos serán a cargo de la parte contratante solicitante, sin perjuicio de que puedan establecerse formas de financiación.

Anexos

El Convenio está estructurado en una serie de anexos a los que se han ido adhiriendo diversos Estados. Así, en el momento de la firma del Convenio, éste fue suscrito por Argentina, Chile, México y Nicaragua. España lo hizo el 17 de junio de 1983 para los anexos I, V y XIII.

- Anexo I. Prestación de oficio de asistencia y/o cooperación sobre informaciones significativas que lleguen a conocimiento de una parte contratante y que le hagan suponer que será cometida una infracción grave en el territorio de otras.
- Anexo V. Cooperación en materia de facilitación del tráfico de mercancías y/o personas a través de la frontera común.
- Anexo XIII. Cooperación en materia de modernización de los servicios aduaneros nacionales y de la capacitación técnica de su personal.

El 22 de septiembre de 1994 entraron en vigor en España otros anexos del Convenio. A éstos, en distintas fechas, se han adherido también Argentina, Colombia, Cuba, Chile, Panamá y la República Dominicana.

- Anexo III. Suministro de información sobre controles, autenticidad de documentos, mercancías prohibidas en importación, exportación o tránsito y estadísticas de comercio exterior.
- Anexo IV. Relativo al establecimiento de una vigilancia especial a petición de otra parte contratante sobre entradas y salidas del territorio de personas sospechosas de cometer infracciones, movimientos de mercancías susceptibles de tráfico ilícito, vigilancia sobre lugares sospechosos de ser utilizados para alimentar tráfico ilícitos, así como

de vehículos, embarcaciones y aeronaves sobre las que se tienen razones para suponer que fueron utilizados para cometer infracciones aduaneras en el territorio solicitante de la información y de la vigilancia

- Anexo VI. Relativo a investigaciones y notificaciones tendentes a obtener elementos de prueba sobre una infracción aduanera.
- Anexo XIV. Relativo a la prestación de facilidades para la entrada, salida y paso de los envíos de socorro con ocasión de catástrofes.

España se adhirió al protocolo y a sus anexos I y VI en octubre de 1999, para su entrada en vigor el 17 de octubre de 2002.

- Anexo I. Relativo a la vigilancia especial, durante un periodo determinado de tiempo, de la entrada o salida desde o hacia su territorio de personas, mercancías y medios de transporte, que se sospeche pudieran estar involucrados en la comisión de infracciones aduaneras. Asimismo, se podrá informar sobre lugares donde se hayan establecido depósitos que se presume son utilizados para almacenar mercancías destinados al tráfico ilícito.
- Anexo VI. Relativo a facilitar la entrada, salida, tránsito y el rápido despacho de los envíos con material o elementos de socorro en ocasiones de catástrofe.

3. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS

3.1. Convenio sobre el artículo K. 3. del Tratado de la Unión Europea relativo a la asistencia mutua y a la cooperación entre las Administraciones Aduaneras

De los sucesivos convenios sobre asistencia mutua en materia aduanera que se han ido celebrando, éste es el último y el que trata de fortalecer los compromisos

adquiridos anteriormente, regulando formas específicas de cooperación que comprendan acciones transfronterizas con objeto de:

- Prevenir e investigar las infracciones a las normativas aduaneras nacionales.
- Perseguir y reprimir las infracciones a las normativas aduaneras comunitarias y nacionales.

El Convenio permite, asimismo, que se realicen acuerdos bilaterales entre EM para ampliar el ámbito de aplicación.

De las diversas modalidades de asistencia, el Convenio prevé la asistencia previa solicitud, la asistencia espontánea y otras formas especiales de cooperación referidas a prevenir, investigar y reprimir determinados tráfico.

Para canalizar la información, los EM designarán un servicio central de coordinación en sus respectivas autoridades aduaneras a través del cual se recibirán y coordinarán las solicitudes de asistencia mutua.

Asistencia previa solicitud

Podrá comprender:

- a) Petición de informaciones que puedan permitir a la autoridad requirente prevenir, investigar y reprimir las infracciones.
- b) Solicitudes de vigilancia sobre cualquier persona sospechosa de actuaciones fraudulentas contra la normativa nacional o comunitaria, así como sobre los lugares, medios de transporte y mercancías que guarden relación con operaciones que puedan ser contrarias a esa normativa.
- c) Solicitudes de investigaciones sobre operaciones que constituyan infracciones o que a juicio de la autoridad requirente parezcan constituir infracciones.

Asistencia espontánea

Las autoridades competentes de cada Estado miembro enviarán sin demora a las autoridades competentes de los demás EM afectados toda la información pertinente sobre infracciones proyectadas o cometidas y, en particular, sobre las mercancías que sean objeto de tales operaciones y sobre los nuevos medios o métodos empleados para la comisión de los hechos.

Formas especiales de cooperación

Hace referencia a una cooperación transfronteriza en la que los funcionarios de la autoridad requirente podrán intervenir en el territorio del Estado requerido con el acuerdo de la autoridad. Las Administraciones se prestarán la ayuda necesaria en personal y organización.

La coordinación y planificación de estas actuaciones transfronterizas se realizará por los servicios centrales. Puede llevarse a cabo con objeto de prevenir, investigar y perseguir infracciones en los siguientes casos:

- a) Tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos, bienes culturales, materiales nucleares y materias y equipos destinados a la producción de armas nucleares, biológicas y químicas.
- b) Tráfico de drogas, sustancias psicotrópicas y precursores.
- c) Comercio transfronterizo ilegal de mercancías sometidas a gravamen con riesgo y perjuicio importante para los presupuestos de las Comunidades Europeas o de los EM.
- d) Cualquier otro comercio de mercancías sometidas a prohibición por la normativa comunitaria o nacional.

La información obtenida por los funcionarios durante las actividades de cooperación transfronteriza podrá ser utilizada como elemento de prueba por los órganos competentes de los EM que la reciban, pero siempre de acuerdo con el derecho nacional y las condiciones

impuestas por las autoridades competentes del Estado en el que se ha obtenido la información.

El Convenio da un paso adelante en la represión de los tráfico ilícitos. En determinadas condiciones, posibilita a los funcionarios de la Administración Aduanera de un EM, que en su país estén persiguiendo a una persona hallada de forma flagrante en la comisión de una de las infracciones mencionadas, a continuar la persecución sin autorización previa en el territorio de otro EM.

Entre las condiciones que se señalan para realizar estas actividades figuran las siguientes:

- En el momento del cruce de frontera recurrirán a las autoridades competentes del país.
- La persecución cesará cuando así lo solicite el EM en cuyo territorio se lleva a cabo.
- Los funcionarios que realizan la persecución no tendrán derecho a efectuar la aprehensión.
- Está prohibida la entrada en domicilios y lugares donde el público no tenga acceso.
- Para los procedimientos se aplicarán las normas del Estado donde se llevan a cabo las operaciones.

El Convenio posibilita también las entregas controladas y las investigaciones encubiertas a funcionarios con identidad supuesta (investigadores infiltrados) en aquellos casos en que sea extremadamente difícil aclarar los hechos sin proceder a medidas de este tipo. Estos funcionarios estarán autorizados, en el marco de su misión, a recoger información y establecer contactos con sospechosos u otras personas del entorno de las sospechosas. Todo ello de acuerdo con el derecho nacional de la autoridad requerida, que, además, prestará asistencia personal y técnica.

Se prevé también la creación de equipos comunes de investigación especial por un periodo limitado y formados por especialistas de los ámbitos correspondientes.

El Convenio contiene disposiciones detalladas sobre protección de la información y las normas para resolver los litigios derivados de la aplicación del Convenio.

3.2. Reglamento 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997

Este Reglamento hace referencia a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los EM y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de los reglamentos aduaneros.

Además de prever distintas modalidades de asistencia referidas al suministro de documentos, informaciones, notificaciones y vigilancia sobre personas, lugares, mercancías y medios de transporte, incorpora nuevos mecanismos tendentes a reforzar la colaboración en materia de prevención y represión de las infracciones aduaneras a través de un sistema de información aduanero automatizado a escala comunitaria (SIA) que garantice, además, un control independiente de los tratamientos de los datos personales incluidos en él, tanto a nivel de cada Estado como de cara a la Comisión.

Asimismo, el Reglamento prevé una efectiva tutela de la información transmitida:

- Tiene carácter confidencial.
- Está sujeta al secreto profesional y se beneficia de la protección que las leyes de los distintos EM otorgan a informes de la misma naturaleza.
- Sólo podrá ser transmitida a aquellas personas que, por sus funciones, estén facultadas para conocerla.
- La información sólo podrá ser utilizada para los fines previstos en el Reglamento.
- La obligación de asistencia no se refiere a la comunicación de informaciones y documentos obtenidos por las autoridades administrativas en el marco de los poderes que ejerzan a requerimiento de la autoridad judicial, salvo que ésta lo autorice.

Las principales acciones que prevé el Reglamento van dirigidas a una vigilancia especial sobre:

- Las personas de las que razonablemente se crea que cometen infracciones de la regulación aduanera o agrícola (especialmente los desplazamientos de esas personas).
- Los lugares donde se establecen depósitos de mercancías en condiciones tales que dejan razonablemente suponer que tienen por objeto servir a operaciones contrarias a las regulaciones aduanera o agrícola.
- Los movimientos de mercancías señalados como posibles operaciones contrarias a las regulaciones en materia aduanera o agrícola.
- Los medios de transporte que infundan la sospecha de que son utilizados para efectuar operaciones contrarias a las regulaciones aduanera o agrícola.

El Reglamento también contempla las relaciones con terceros países y la comunicación de información a través de acciones concertadas, con el consentimiento de las autoridades competentes que hayan proporcionado la información y respetando las disposiciones internas que éstas apliquen a la transferencia de datos de carácter personal a países terceros. Esta comunicación se podrá realizar por la Comisión o por los Estados miembros en el marco de una acción concertada.

3.3. Establecimiento de un sistema de información aduanero (SIA)

El objetivo del SIA es contribuir a prevenir, investigar y perseguir las operaciones que sean contrarias a las reglamentaciones aduanera o agraria, aumentando, mediante una difusión más rápida de la información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y de control de las autoridades competentes.

El SIA es un banco central de datos accesible a través de terminales situadas en cada uno de los EM y en la Comisión. Comprende los datos necesarios, incluidos los personales en determinados casos (con la salvedad de los datos que revelen el origen racial o étnico, opiniones

políticas, convicciones religiosas o filosóficas, la filiación sindical, la salud o vida sexual), necesarios para alcanzar el objetivo previsto. Se agrupan en las siguientes categorías:

- Mercancías.
- Medios de transporte.
- Empresas.
- Personas.
- Tendencias de fraude.
- Competencias disponibles.

Los datos sobre mercancías, empresas, medios de transporte y personas se podrán utilizar con fines de observación e informe, de vigilancia discreta o de controles específicos. La información que puede recogerse y transmitirse es la siguiente:

- El hecho de que la mercancía, los medios de transporte, la empresa o la persona en cuestión han sido localizados.
- La hora, el lugar y la razón del control.
- El itinerario seguido y el destino del viaje.
- Las personas que acompañan al individuo en cuestión o los ocupantes de los medios de transporte empleados.
- Los medios de transporte empleados.
- Los objetos transportados.
- Las condiciones en que fueron descubiertos la mercancía, los medios de transporte, la empresa o la persona.

El acceso a los datos está reservado exclusivamente a las autoridades designadas por cada EM, así como a los servicios señalados por la Comisión. No pueden utilizarse más que para el objetivo descrito. Sin embargo, podrán servir para fines administrativos o de otra índole

con autorización previa. Incluso podrán ser transmitidos para su utilización por terceros países y organizaciones internacionales o regionales, con adopción de medidas especiales que garanticen la seguridad de esos datos al transmitirlos.

3.4. Misiones comunitarias

Están posibilitadas por el Reglamento 515/97, que prevé la cooperación administrativa y de investigación en terceros países, si bien ha de realizarse en determinadas condiciones:

- d) Se podrán emprender por iniciativa de la Comisión a instancia de uno o varios EM.
- e) En las misiones participarán representantes de la Comisión y funcionarios designados por el Estado de que se trate.
- f) Las misiones podrán realizarse, asimismo, en aplicación de un acuerdo bilateral de asistencia con un país tercero, en cuyo caso se informará a la Comisión de los resultados de la misión.
- g) Los gastos de la misión corren a cargo de la Comisión.

Entre las misiones comunitarias realizadas por España, destacan por sus resultados positivos en la lucha contra el fraude las siguientes:

- Croacia. La posible reintroducción de vino exportado desde España con restitución.
- República Checa. Tráfico fraudulento de leche en polvo y mantequilla.
- Argentina. Certificaciones falsas acerca de calidades de carne de vacuno.
- Ecuador y Colombia. Falso origen preferencial del atún.
- Jamaica. El origen chino de textiles declarados de origen jamaicano.

- Filipinas, Indonesia, Malasia. Gambas de origen chino. Además de la diferencia de derechos, existe una total prohibición de importar gambas chinas por cuestiones sanitarias (presencia de cloranfenicol). Se comprobaron transbordos y, sobre todo, que en esos países no se capturaba ese tipo de gamba.
- Marruecos. Ajos chinos con vulneración de SPG y contingentes.
- Tailandia. Lámparas y cumarina (esencia aromatizante para perfumería, cosmética, etc.) de origen chino.
- Turquía. Televisores declarados de origen turco. Los componentes eran de China y Malasia, con derechos antidumping.
- Vietnam. Óxido de cinc de origen chino.
- Cables de acero de origen de Ucrania con derechos antidumping. Declaraban el origen de Rumania, Bulgaria o Moldavia.

Próximas misiones comunitarias

- Omán: pescado.
- Vietnam: gambas.
- Indonesia: tuberías de acero.

Se sospechan los orígenes chinos y dumping.

3.5. Formulario de Información de Riesgos (RIF)

Se trata de un mecanismo de intercambio y distribución de información de riesgos entre los actuales 25 Estados miembros. No sustituye al SIA sino que lo complementa.

Sus principales objetivos son:

- Transmitir los riesgos en el momento en que son identificados.
- Adoptar medidas de manera inmediata (filtros en frontera).

Las mercancías a las que se asocian los riesgos pueden variar de naturaleza en función del momento. En la actualidad, por ejemplo, las principales mercancías a que atienden estos formularios son las siguientes:

- Las que puedan suponer riesgos para la salud de los ciudadanos (gripe aviar).
- Mercancías amparadas en el CITES.
- Mercancías peligrosas o prohibidas (drogas, precursores, etc.).
- Mercancías que presentan fraudes e irregularidades (por ejemplo, mercancías sujetas a derechos antidumping).
- Mercancías falsificadas.

En cualquier caso, los formularios de información de riesgos se crean para mostrar tendencias o formalizar avisos a otros Estados miembros. No tienen por objeto informar de detecciones o aprehensiones nacionales.

En cuanto a la naturaleza y calidad de la información que se incluye en los formularios, a diferencia del SIA, no debe afectar a datos ni características personales. Pero tiene que permitir la toma de decisiones de control e indicar las razones de su envío. Así, por ejemplo, pueden incluir:

- Rutas inusuales de transporte.
- Transbordos cuando existen rutas directas más económicas.
- Empresas desconocidas.
- Irregularidades en los manifiestos, documentos de embarque, facturas, etc.
- Transacciones sin sentido comercial.

En definitiva, cualquier información que ayude a detectar otras irregularidades o envíos fraudulentos, así como imágenes o fotografías que ilustren métodos de fraude y dobles fondos.

4. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Cualquiera de los distintos sistemas de intercambio de informaciones (previa solicitud, automático y espontáneo, en función de que los Estados sean requeridos para ello, no lo sean o se haga referencia a posibles exenciones o reducciones fiscales anormales) es válido en los procesos de asistencia mutua, si bien el más desarrollado ha sido tradicionalmente el de solicitud previa. La resistencia a los intercambios de información ha estado vinculada a teóricos riesgos de pérdida de soberanía fiscal, razón que puede explicar la escasa implantación que han tenido hasta épocas recientes los intercambios automáticos y los intercambios espontáneos.

Esta situación ha cambiado de manera radical en la Unión Europea. Puede comprobarse a través de tres sistemas vinculados a la circulación intracomunitaria de mercancías:

- Intrastat.
- Oficinas de enlace en impuestos especiales.
- VIES.

4.1. Intrastat

El establecimiento del mercado interior, al suprimir las fronteras interiores y, por tanto, la obligación del despacho en frontera de las mercancías originarias de los EM, hace innecesario, entre otras cosas, la presentación de la declaración de aduanas ante las Administraciones Aduaneras, lo que agiliza los intercambios intracomunitarios y reduce el coste de dichas operaciones.

Sin embargo, las necesidades administrativas de control estadístico de los intercambios comerciales que se producen entre los diferentes EM, como medio para asegurar las decisiones de política económica que puedan adoptarse, hacen imprescindible diseñar sistemas de suministro de información.

Es decir, la constitución del mercado único en 1993 supuso la desaparición de las formalidades aduaneras entre los Estados miembros y, por tanto, la supresión de las declaraciones que proporcionaban la información necesaria para la obtención de los datos relativos al comercio de bienes entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Dentro de los mecanismos que cumplen estos objetivos, el sistema **Intrastat** constituye un medio de suministrar información. Opera mediante una declaración, por parte de los operadores económicos de los EM, a las autoridades nacionales respectivas, en relación con los intercambios comerciales que entre los mismos han tenido lugar durante un periodo de tiempo determinado.

Para la elaboración de las mencionadas estadísticas ha sido necesario recurrir a métodos y técnicas que garanticen una información exhaustiva y fiable que no constituya una carga desproporcionada, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, y, al mismo tiempo, permita disponer de datos que proporcionen una visión actual, exacta y detallada del mercado único.

El sistema, desde la perspectiva de un Estado miembro (España), se aplica a las operaciones realizadas por los operadores económicos que actúan en territorio estadístico español con el resto de los Estados de la UE. Su ámbito comprende tanto las expediciones de mercancías nacionales u originarias de un país tercero en libre práctica hacia otros EM, como las introducciones de mercancías originarias de los mismos o que hayan sido despachadas a libre práctica en éstos.

4.1.1. Obligación de presentar declaraciones estadísticas

En cuanto al ámbito subjetivo del sistema, quedan obligados todos los operadores económicos intracomunitarios que tengan NIF IVA comunitario y que realicen operaciones anuales dentro del umbral que al efecto se establece.

La obligación de presentar **declaraciones estadísticas** viene determinada por dos factores que se consideran de forma conjunta:

- La naturaleza del operador, que es la que determina la obligación de suministrar la información estadística.
- Su volumen de comercio intracomunitario, que, dentro del grupo anterior, establece la obligación de presentar declaración.

Atendiendo a la naturaleza del operador

La obligación de suministrar la información requerida por el sistema Intrastat mediante la presentación de las correspondientes declaraciones estadísticas periódicas incumbe a toda persona física o jurídica que, encontrándose identificada en España con respecto al Impuesto sobre el Valor Añadido y siendo sujeto pasivo del IVA por entregas, adquisiciones intracomunitarias o por operaciones asimiladas, interviene en un intercambio de bienes entre España y otro Estado miembro.

La citada persona puede ser:

- a) Quien haya formalizado el contrato que tiene por efecto la expedición o la introducción de las mercancías, excepción hecha del contrato de transporte.
- b) Quien proceda o hace que se proceda a la expedición de las mercancías o se hace cargo de éstas a la introducción.

- c) Quien esté en posesión de las mercancías objeto de la expedición o de la introducción.

Atendiendo al volumen de comercio. Umbrales estadísticos

Atendiendo al volumen de comercio intracomunitario, los umbrales estadísticos vigentes para un ejercicio (2005, por ejemplo) suponen un único umbral de asimilación, fijado en 130.000 euros. Por este motivo, quedan sometidos a la obligación de presentar declaraciones Intrastat en el ejercicio 2005:

- a) En el flujo introducción, los obligados estadísticos que en el ejercicio precedente realizaron adquisiciones intracomunitarias por un importe facturado total igual o superior a 130.000 euros.
- b) En el flujo expedición, los obligados estadísticos que en el ejercicio precedente realizaron entregas intracomunitarias por un importe facturado total igual o superior a 130.000 euros.

4.1.2. Dispensa de presentación

Por otro lado, existe una dispensa en la obligación de presentar declaración estadística en el sistema **Intrastat**. Ésta viene determinada por los factores anteriormente indicados:

- La naturaleza del operador.
- Su volumen de comercio intracomunitario.

Atendiendo a la naturaleza del operador

Están dispensados de presentar la declaración estadística Intrastat:

- a) Los particulares, es decir, las personas físicas que no sean sujetos pasivos del IVA por adquisiciones

intracomunitarias, con la excepción de aquellos supuestos en que el intercambio se refiera a medios de transporte nuevos, según la definición que sobre los mismos establece la normativa reguladora del IVA, o a productos objeto de los impuestos especiales.

- b) Las personas jurídicas que no tengan la obligación de presentar la 'Declaración recapitulativa de las operaciones con sujetos pasivos de la CE' del IVA.

Atendiendo al volumen del comercio intracomunitario

Están dispensados de presentar la declaración estadística Intrastat:

- a) En el flujo Introducción, los obligados estadísticos cuyo importe facturado total por introducciones intracomunitarias en el año precedente no hubiera superado la cifra de 130.000 euros.
- b) En el flujo Expedición, los obligados estadísticos cuyo importe facturado total por expediciones intracomunitarias en el año precedente no hubiera superado la cifra de 130.000 euros.

No obstante, si un obligado estadístico inicialmente dispensado de presentar declaraciones Intrastat superara en el curso del año la cifra de los 130.000 euros por introducciones o expediciones intracomunitarias, quedará obligado en el mes en el que se superó dicho volumen a presentar la declaración estadística en la que incluirá todas las operaciones intracomunitarias realizadas desde el inicio del ejercicio hasta ese momento.

Si un operador intracomunitario presenta voluntariamente declaración estadística, estando dispensado de ello por no alcanzar su volumen de comercio intracomunitario los umbrales anteriormente citados, quedará sujeto a las obligaciones formales que se derivan del sistema Intrastat desde ese mismo momento.

4.1.3. Presentación de declaraciones

La declaración Intrastat se presenta con una periodicidad mensual, dentro del plazo de los doce primeros días naturales del mes siguiente a aquél en el que se realizaron las operaciones objeto de declaración.

4.2. Oficinas de enlace en impuestos especiales

Las **oficinas de enlace** tienen por principal responsabilidad los intercambios de información con otras oficinas de enlace comunitarias sobre movimientos de productos sujetos a impuestos especiales.

Estas oficinas de enlace, en relación con los impuestos especiales, tendrán las siguientes responsabilidades³:

- a) Gestión y control de los procedimientos y sistemas de circulación de los productos sujetos a impuestos especiales y, en concreto, del registro electrónico de datos⁴ (SEED).
- b) Un sistema de información previa⁵ (alerta rápida).

³ Artículo 3 del Reglamento (CE) 2073/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales (DO L 359).

⁴ La Directiva 92/12/CEE (artículo 15. bis) obliga a las autoridades competentes de los Estados miembros a disponer de una base de datos electrónica que contenga un registro de las personas que poseen la condición de depositario autorizado o de operador registrado en materia de impuestos especiales, así como un registro de los lugares autorizados como depósitos fiscales. Esta misma obligación queda recogida en el artículo 22 del Reglamento (CE) 2073/2004.

⁵ El artículo 19.1. de la Directiva 92/12/CEE obliga a los operadores de cada Estado miembro a informar a las autoridades fiscales sobre los envíos expedidos y recibidos mediante el documento de acompañamiento. Por su parte, el artículo 23 del Reglamento 2073/2004 dispone que los Estados miembros instaurarán un sistema electrónico de alerta rápida que permita a la oficina central de enlace o a un servicio de enlace del Estado miembro de partida de los productos sujetos a impuestos especiales, transmitir un mensaje de información o alerta a la oficina de enlace del Estado miembro de destino, tan pronto esté en posesión de la información del DDA, y a más tardar en el momento de partida de los productos.

- c) Solicitudes de comprobación a otros Estados miembros o procedentes de ellos⁶ (verificación de movimientos y EMCS).
- d) Realización de análisis de riesgos con ocasión de las solicitudes y envíos de intercambio de información.

La autoridad competente de cada Estado miembro podrá designar servicios de enlace, aparte de la oficina central de enlace, que estarán facultados para intercambiar directamente información.

4.2.1. SEED ('System for Exchange of Excise Data')

Se trata de un registro electrónico de personas que tengan la consideración de depositario autorizado u operador registrado en relación con los impuestos especiales y de locales autorizados como depósitos fiscales. Estos registros contendrán como mínimo la siguiente información (artículo 22 del Reglamento (CE) 2073/2004):

- a) Número de identificación atribuido por las autoridades a los depositarios y a los locales autorizados.
- b) Nombre y dirección de los mismos.
- c) Descripción y códigos NC de los productos objeto de los intercambios.
- d) Autoridad competente (oficina de enlace u oficina de impuestos especiales) a la que puede solicitarse información complementaria.
- e) Periodo de validez de la autorización.

⁶ El artículo 19.6. de la Directiva 92/12/CEE dispone que los Estados miembros cooperarán con el fin de establecer controles por sondeo. Éstos se efectuarán, en su caso, mediante procedimientos informatizados. El Reglamento 2073/2004 señala en su artículo 24 que la oficina central de enlace de un Estado miembro podrá, durante la circulación de productos sujetos a impuestos especiales o después de la misma, solicitar información a la oficina central o a un servicio de enlace de otro Estado miembro.

- f) Otros responsables (transportista, en su caso, según el artículo 15.3. de la Directiva 92/12/CEE).
- g) Información relativa a las garantías del artículo 13.a. de la Directiva 92/12/CEE (garantías para amparar la circulación intracomunitaria).

4.2.2. Número de accisa

Este número identifica una determinada actividad y el establecimiento donde se ejerce. El número de accisa ha sido objeto de un reciente proceso de armonización comunitario derivado de la necesidad de superar los problemas de una estructura distinta en cada Estado miembro.

El número de accisa está definido por una longitud máxima de 13 caracteres (código ISO de los países, oficina de accisas responsable, número secuencial, categoría del operador). En el supuesto de que el número definido por un Estado miembro fuese inferior a estos 13 caracteres, el número que sigue al código ISO debe estar situado a la derecha y precedido de tantos ceros como sea necesario (por ejemplo: ES00028B1122X)⁷. En todo caso, la formación del número será discrecional de los Estados miembros con el límite de los 13 caracteres. El comienzo del código deberá ser el Estado miembro.

4.2.3. Sistema de información previa

Este instrumento de cooperación intracomunitario permite informar del envío de determinados productos en régimen suspensivo de impuestos especiales al Estado miembro de destino o de salida del territorio aduanero de la Comunidad, tan pronto como la oficina o servicio de enlace del país de origen de la expedición

esté en posesión de la información del documento de acompañamiento de circulación (DDA), a más tardar en el momento de partida de los productos.

El sistema de alerta posibilita la realización de controles basándose en los siguientes mensajes:

- Mensajes de información.
- Mensajes de alerta.
- Mensajes de retorno.

En el marco de este intercambio de información, se realizará un análisis de riesgo basado en la información del documento de acompañamiento antes del envío de los mensajes y, si se considera necesario, después de su recepción

Mensajes de información

Se aplican a los envíos en régimen suspensivo de impuestos especiales a otro Estado miembro. Los productos y las cantidades deben ser iguales o superiores a las siguientes:

- 20 hectolitros de alcohol puro a la temperatura de 20º centígrados contenidos en el alcohol etílico no desnaturalizado con un grado de alcohol volumétrico igual o superior a 80 % (NC 2207.10.00).
- 12 hectolitros de bebidas derivadas (NC 2208).
- 500.000 cigarrillos (NC 2204.20).

Los Estados miembros pueden no transmitir la información si estiman, tras un análisis de riesgos, que éstos no existen. En el caso de mensajes de información, el control en el Estado miembro de destino no es obligatorio.

Mensajes de alerta

Se envían en caso de sospechas de irregularidades o fraude tras efectuar un análisis de riesgos. Afectan a

⁷ ES: España. 000: Tres ceros para completar los 13 caracteres. 28: Madrid, oficina correspondiente a la ubicación del establecimiento. B1: Fábrica de bebidas destiladas. 122: Número secuencial de fábricas de bebidas inscritas en el registro de la oficina territorial de Madrid. X: Letra de control.

mercancías del punto anterior en las cantidades señaladas o, incluso, menores, y a otras que presenten un elevado riesgo aunque no figuren en dicho apartado.

La oficina de enlace de destino está obligada a controlar el envío. En caso de no poder efectuarlo, lo comunicará a la oficina de enlace del Estado miembro de salida.

Mensajes de retorno

Todos los mensajes son objeto de un mensaje de retorno que comunique, en su caso, las incidencias que han sido constatadas (irregularidades, infracciones, falta de recepción, etc.).

4.2.4. Actuaciones en origen y en destino

La oficina de enlace realiza, entre otras, las siguientes actuaciones en origen:

- Análisis de riesgos en relación con la información recibida del operador expedidor en el DDA.
- En su caso, dirige un mensaje de información o de alerta al Estado miembro de destino.
- Si así lo considera, envía también el mensaje al Estado o Estados miembros de tránsito.
- La oficina de enlace puede indicar (en caso de mensaje de alerta) un plazo para obtener una respuesta. En su defecto, se ha de contestar antes de 30 días.

Respecto a las actuaciones en destino:

- Si el mensaje es de alerta, la oficina de destino debe controlar el envío.

- Si el órgano de control⁸ de destino no puede controlar el envío, lo comunica a la oficina de enlace del Estado miembro de destino y ésta a la oficina de enlace del Estado miembro de salida.

4.2.5. Sistema de verificación de movimientos

Se trata de un instrumento de verificación a posteriori (a diferencia del de información previa, que se inicia antes del inicio de la circulación) que permite formalizar solicitudes de comprobación a otros Estados miembros o procedentes de ellos. Mediante este sistema, la autoridad competente de cualquier Estado miembro puede dirigirse a otro Estado solicitando la confirmación de la naturaleza, cantidad o grado alcohólico de uno o varios envíos de productos sujetos a impuestos especiales que sean objeto de un intercambio comercial en el que esté implicado un expedidor o un destinatario situado en el Estado miembro de la autoridad requirente.

Los motivos para emprender la verificación de movimientos son de diversa índole: nuevas relaciones comerciales entre expedidor y destinatario, tratarse de productos que no son objeto del tráfico habitual de los interesados, movimientos inhabituales, antecedentes de movimientos irregulares de mercancías y, en general, siempre que haya sospechas fundadas de irregularidades que puedan provocar la no recaudación del impuesto, como, por ejemplo, defectos formales en los documentos de acompañamiento, envíos a un Estado miembro con una presión fiscal más baja que la del país expedidor, etc.

La petición de información se realiza a través de formulario y fax, con un tiempo máximo de respuesta de tres meses.

⁸ El órgano de control no ha de coincidir necesariamente con la oficina de enlace. Los controles suelen realizarse por el órgano territorial donde residen las competencias para efectuar comprobaciones, controles, etc. en los establecimientos de destino. Si tras un análisis de riesgo las oficinas de enlace de destino deciden realizar comprobaciones lo comunican al órgano de control correspondiente para que éstas sean realizadas.

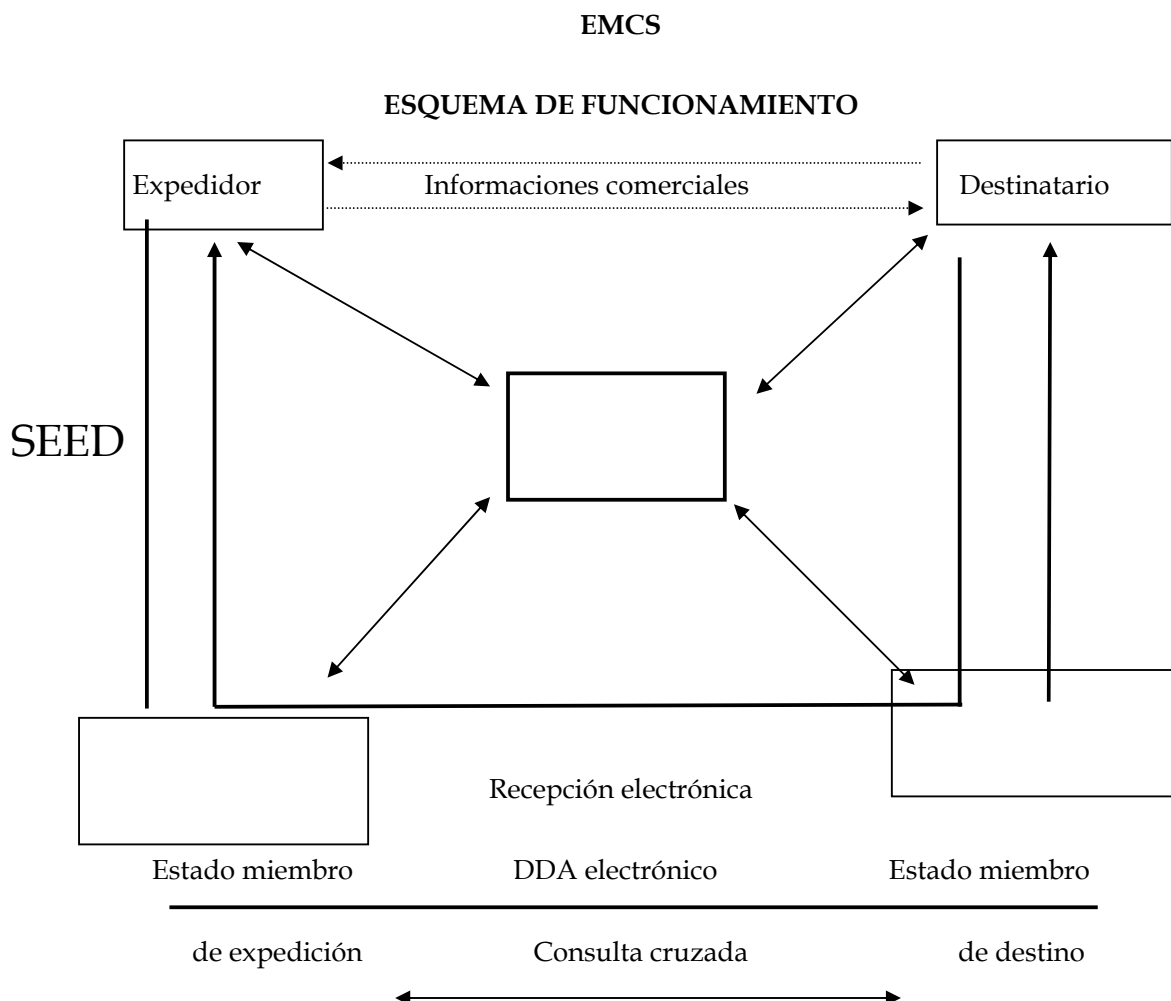
4.2.6. Preparación para la implantación del EMCS ('Excise Movement and Control System'). Decisión 1152/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003

Este instrumento de cooperación no está en funcionamiento. Sin embargo, es muy importante sentar las bases para su futura implantación, ya que sustituirá paulatinamente a los sistemas de alerta previa y de verificación de movimientos.

El EMCS va a permitir:

- La transmisión electrónica del documento de acompañamiento.
- El seguimiento en tiempo real de los movimientos intracomunitarios.
- La práctica de acciones durante la circulación.
- La conexión al sistema de los operadores.

Se reproduce a continuación su esquema básico de funcionamiento.



4.2.7. Análisis de riesgos en impuestos especiales por las oficinas de enlace

La utilización de técnicas de análisis de riesgos por las oficinas de enlace está prevista en la normativa comunitaria (Reglamento (CE) 2074/2004) en el marco de los intercambios de información de los sistemas de información previa o verificación de movimientos, respectivamente.

Aunque estas técnicas están referidas al tráfico intracomunitario de productos objeto de los impuestos especiales, se inspiran en las utilizadas para el análisis de riesgos en los tráficos aduaneros. Descansan, sobre todo, en las informaciones de fuentes externas y en las bases de datos elaboradas a partir de informaciones internas. En el caso de los impuestos especiales, los datos procedentes de las declaraciones-liquidaciones, declaraciones de operaciones y documentos de circulación constituyen la primera fuente de información.

En este apartado se van a describir, de manera simplificada, tres aspectos de las técnicas de análisis de riesgos:

Riesgos más comunes en impuestos especiales

- a) Declaración inexacta o falsa declaración de la especie de la mercancía o de ciertos elementos del documento que acompaña la declaración de aduanas.
- b) No respetar las prohibiciones o restricciones en vigor.
- c) Ausencia de salida efectiva de las mercancías del ámbito territorial comunitario.
- d) Ausencia de salida efectiva de los productos del Estado miembro de salida hacia el Estado miembro de destino.
- e) Introducción irregular en el territorio de un Estado miembro.
- f) Introducción irregular en el territorio aduanero o salida irregular de ese territorio (contrabando).
- g) Sustracción de las mercancías a la vigilancia de las autoridades competentes, especialmente en el marco de los procedimientos aduaneros.

Indicadores comunes a los diferentes tipos de productos

- a) Comisión de irregularidades o infracciones de naturaleza aduanera o fiscal por el depositario autorizado, el operador registrado o el transitarios/transportista.
- b) Falta o ausencia de cooperación del depositario autorizado o del operador registrado.
- c) Recurso a transitarios o transportistas de dudosa fiabilidad.
- d) Existencia de informaciones específicas previas sobre un producto (por ejemplo, comunicaciones en materia de asistencia mutua administrativa).
- e) Informaciones específicas procedentes de otras fuentes.
- f) Elevado nivel impositivo.
- g) Transporte hacia ciertos países.
- h) Tráficos por contenedor.

Métodos de análisis de riesgos

- a) Indicadores de riesgo ligados a las mercancías:
 - Clasificación.
 - Origen/destino.

- Cantidad/peso/volumen.
- Medio de transporte.
- Utilización.

b) Indicadores de riesgo ligados a los operadores:

- Estructura jurídica de la empresa.
- Estructura financiera.
- Sector de actividad.
- Estrategia y posición comercial del operador.
- Situación y estrategia aduanera del operador.

c) Identificación de los riesgos:

- Análisis de los productos y de la fiscalidad en cada Estado miembro.
- Análisis del tráfico de importación, exportación y circulación intracomunitaria.
- Análisis de las irregularidades detectadas en los controles.
- Estudio de los resultados de las verificaciones de movimientos.
- Informaciones suplementarias procedentes de encuestas, de otros Estados miembros, de la Comisión, etc.

d) Puesta en marcha de controles:

- Equipos móviles especializados con despliegue territorial.
- Concentración de recursos en sectores de mayor riesgo.
- Verificación de los sistemas de control interno de las empresas.
- Especial atención a los nuevos operadores.

- Controles en la circulación.
- Análisis de la eficacia de los controles efectuados.

4.3. Programas de intercambio de funcionarios

Indudablemente, no es posible agotar los mecanismos posibles de cooperación. Sin embargo, hay uno muy especial al que conviene hacer referencia, pues en el seno de la Unión Europea se ha potenciado su uso desde diversos frentes. Se trata del intercambio de funcionarios responsables de distintas áreas (también aduaneras). Esto permite conocer las prácticas administrativas de gestión en otros Estados miembros y, a través del conocimiento personal de los distintos responsables, acelerar, agilizar y hacer más eficaz, en definitiva, la obtención de una información determinada. El simple contacto telefónico, resultado de un conocimiento previo del interlocutor, en ocasiones surte más efecto que la aplicación del más sofisticado instrumento de cooperación administrativa. Éste puede estar sujeto a formalidades que dificulten la rapidez necesaria en buena parte de las peticiones de asistencia. El programa Fiscalis (antes Matthaeus) ha estructurado este tipo de intercambio de forma que alcanza a toda la estructura de las organizaciones, haciendo llegar los resultados de la presencia de los funcionarios en otros países con objeto de divulgar las técnicas de gestión y la aplicación práctica de la normativa comunitaria armonizada. Todavía hay diferencias entre los distintos Estados miembros respecto de la aplicación de la normativa comunitaria. No puede despreciarse un instrumento como el proporcionado por el programa Fiscalis que, si bien, no es la base en la que descansan los sistemas de cooperación, sí puede resultar, como se pone de manifiesto constantemente, un buen complemento para resolver cuestiones de tanta importancia como la identidad de un destinatario o expedidor, la comprobación de una recepción o la falsedad de ciertos certificados.

Se trata de un programa de acción comunitario para la mejora del funcionamiento de los sistemas de fiscalidad

indirecta del mercado interior. Persigue los siguientes objetivos formales:

- Lograr que los funcionarios adquieran un elevado nivel común de comprensión del derecho comunitario, en particular en el ámbito de la fiscalidad indirecta y de su aplicación en los EM.
- Garantizar una cooperación amplia y efectiva entre los EM y entre éstos y la Comisión.
- Garantizar la mejora continua de los procedimientos administrativos para tener en cuenta las necesidades de las Administraciones y de los contribuyentes mediante la elaboración y difusión de prácticas administrativas adecuadas.

Éstos serían los objetivos desde el punto de vista formal. Pero el programa Fiscalis persigue otros objetivos de tipo estratégico:

- Simplificar y modernizar la legislación.
- Modernizar la Administración.
- Aplicar uniformemente la normativa comunitaria.
- Mejorar la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude.

Entre las acciones que prevé y financia el programa se encuentran las siguientes:

- Creación de sistemas de comunicación y de intercambio de información, así como manuales y guías.
- Material, programas informáticos y conexiones a las redes comunes a todos los EM para garantizar la compatibilidad de los sistemas.
- Organizar intercambios de funcionarios por un periodo máximo de seis meses, así como seminarios y ejercicios piloto de control bilateral y multilateral en materia de cooperación dentro del marco jurídico comunitario.

- Establecer un tronco común de formación para los funcionarios y, cuando sea apropiado, permitirles la participación en los cursos de formación de fiscalidad indirecta previstos por cada EM para sus propios funcionarios.
- Los EM deberán ofrecer a sus funcionarios las formaciones lingüísticas y profesionales necesarias para participar en el programa.

Los gastos necesarios para el desarrollo del programa se distribuirán entre la Comunidad y los EM.

4.4. Ventanilla única

Desde finales de 2004 se está trabajado en un instrumento de cooperación y simplificación en las operaciones intracomunitarias.

La idea consiste en desarrollar un sistema electrónico por el cual el empresario pueda cumplir todas sus obligaciones respecto al IVA para sus actividades a escala comunitaria sólo en el EM en el que esté establecido y siempre de manera opcional. De esta forma, se eliminarían los obstáculos existentes en el mercado interior europeo y se reducirían los costes que los empresarios deben soportar en el cumplimiento de sus obligaciones.

Dicho sistema está basado en la posibilidad de que un empresario utilice un único número de IVA para todos los suministros hechos en la Unión Europea, y haga sus declaraciones de este impuesto en un único portal electrónico, a través del cual se enviarían automáticamente a los diversos EM en los que realizan entregas u ofrece sus servicios.

Antecedentes

El sistema actual requiere que el IVA se pague en el EM donde tiene lugar el consumo. Cuando el adquirente es una persona individual (por ejemplo, en las ventas a distancia a particulares), el empresario que hace la entrega debe registrarse y pagar el IVA en un EM en el

que no tiene establecimientos permanente, lo que resulta complicado debido a las diferentes legislaciones existentes, por no hablar de los problemas lingüísticos que puedan surgir.

Alcance

El alcance de este sistema se limitaría a los suministros realizados por un empresario de un EM, incluidos aquellos que requieran instalación y montaje, los trabajos en inmuebles situados en otro Estado, ventas en ferias, ventas a bordo de aviones, etc., siempre que el adquirente sea un consumidor final (no empresario) establecido en otro EM.

Utilización del sistema

El primer servicio a prestar por el sistema sería permitir a los empresarios registrarse a efectos del IVA en su propio EM, de forma que quedarían identificados para las transacciones realizadas en el país en el que está establecido y en otros EM.

Declaración de IVA y el derecho a la deducción

La declaración de IVA se haría de forma electrónica siguiendo un formato plurinacional, cuyo contenido deberá estar armonizado. Cada EM decidiría, en su caso, incluir una página nacional en la que se cumplimentarían otras obligaciones nacionales, ya que el sistema no implicaría la armonización de las obligaciones tributarias en los diferentes países ni sus modelos de declaración.

Bajo el sistema de ventanilla única, el sujeto pasivo podría ejercitar su derecho a deducción en sus declaraciones electrónicas, pero siempre siguiendo la normativa vigente en el Estado adquirente.

Pago y devolución

Se prevé una fecha armonizada para las empresas que acudan al sistema de ventanilla única. Esa fecha podría ser la de introducción de la declaración.

Los pagos se realizarán en la moneda del país de consumo y en la cuenta nacional de dicho país. Se estudia también la posibilidad de permitir a los obligados el realizar un único pago, y establecer con posterioridad un mecanismo de reasignación de ingresos entre los Estados miembros.

Comprobación de declaraciones

Las declaraciones serían transmitidas con carácter inmediato al Estado de consumo, que se pondría en contacto directamente con el sujeto pasivo.

En caso de difícil cobro, los demás EM prestarían asistencia de acuerdo con la Directiva de Recaudación.

4.5. 'Vat Information Exchange System' (VIES)

Constituye una base de datos de operaciones a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Comprende las entregas y adquisiciones intracomunitarias y las operaciones triangulares.

Su implantación es desigual, ya que mientras algunos Estados miembros (España) informan tanto de las entregas como de las adquisiciones, el intercambio de información por parte de otros países (Alemania, Francia, etc.) sólo remite a las entregas efectuadas.

En cualquier caso, el suministro de información es realizado por los propios Estados miembros a partir de la información suministrada por sus operadores.

4.6. Intercambio automático de información

El intercambio automático de información está teniendo un extraordinario desarrollo tanto en impuestos directos como indirectos.

En cuanto a la imposición directa, cabe destacar los siguientes objetos de intercambio de información:

- Rentas inmobiliarias.
- Rentas empresariales.
- Navegación marítima y aérea.
- Dividendos.
- Intereses.
- Ganancias de capital.
- Rentas de profesionales.
- Rentas de trabajo.
- Rentas de consejeros.
- Rentas de artistas y deportistas.
- Pensiones.

El intercambio de información de todo tipo (automático, a instancia de una parte, etc.) en la imposición indirecta ha tenido una implantación anterior y está mucho más desarrollado que en la directa. A lo largo de este capítulo se ha hecho una amplia descripción de los diferentes instrumentos y mecanismos de intercambio en los impuestos especiales. Igualmente, en relación con el IVA hay una estrategia de intercambio dirigida a informar sobre las siguientes cuestiones:

- Registro de contribuyentes.
- Devoluciones practicadas por los Estados miembros a residentes en otros Estados.
- Nuevos medios de transporte (vehículos, embarcaciones, aeronaves).

- Ventas a distancia.
- Y, de forma especial, sobre los ‘missing traders’, figura protagonista de buena parte de los fraudes en materia de IVA.

CAPÍTULO 6

TIPOLOGÍA DEL FRAUDE

A. TIPOLOGÍA DEL FRAUDE

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo intenta concretar brevemente los tipos de fraude aduanero más frecuentes en las áreas regionales integradas. Para ello se ha tomado como referencia la perspectiva de un país miembro de la Unión Europea, España. Pero además, es conveniente tener la visión del fraude desde la óptica de un país presente en uno de los procesos de integración regional en Iberoamérica. Esta visión la proporciona Colombia.

La identidad de algunos tipos de fraude en las respectivas áreas geográficas (Europa e Iberoamérica) no impide que, a su vez, tengan rasgos particulares, de igual forma que los instrumentos de control del fraude a que hace referencia el capítulo siguiente pueden tener características comunes. Pero esta identificación avala, sin duda, la conveniencia de estimular la búsqueda de nuevos métodos de prevención y represión del fraude, así como perfeccionar los existentes a partir de las experiencias de otros países. Por ello, tanto en este capítulo como en el siguiente se van a describir los modelos español y colombiano⁹. En el siguiente capítulo,

⁹ Para la descripción de los tipos de fraude más frecuentes (capítulo 6) en España se transcribe el texto de la ponencia contenida en la guía del seminario celebrado en el mes de abril de 2006 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), presentada por Marta Saiz, del Departamento de Aduanas e I.E.E. de España. En relación con la tipología del fraude (capítulo 6) y los instrumentos de control (capítulo 7) en Colombia, el texto que se reproduce es el presentado, a efectos de este informe, por la Subdirección de Fiscalización Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia.

al hablar de los instrumentos de control del fraude, se completará la descripción de algunos de los fraudes analizados en éste.

2. ÁREAS DE FRAUDE

Durante los últimos años se ha observado una tendencia a concentrarse los comportamientos irregulares en materia de comercio exterior en determinados sectores económicos, ciertos derechos defraudados y en algunas áreas geográficas, en particular la zona asiática.

En el marco del comercio exterior español hay que destacar dos grandes áreas de fraude:

- El fraude fiscal.
- El fraude extrafiscal.

3. FRAUDE FISCAL

El fraude fiscal es el fraude originado por actividades irregulares que generan un menor ingreso a la Administración recaudadora de los recursos defraudados. En el entorno aduanero, esos ingresos defraudados por comportamientos ilegales pueden ser derechos de arancel, derechos antidumping, impuestos indirectos, etc.

Las principales operaciones de riesgo fiscal o de política comercial experimentadas en los últimos años en España y en otros Estados miembros del territorio aduanero comunitario pueden resumirse en las que a continuación se exponen.

3.1. Fraude en los derechos antidumping

Los derechos antidumping y antisubvención se establecen para defender a las mercancías comunitarias de la competencia desleal que puedan suponer productores o exportadores de terceros países facturando

a precios anormalmente bajos. Éstos se fijan en base a los factores siguientes: naturaleza y posición arancelaria de la mercancía, país de origen y exportador o fabricante.

Las irregularidades que pueden producirse en este tipo de fraude son las siguientes:

- Clasificación arancelaria incorrecta.
- Incorrecta descripción de la mercancía.
- Falsa declaración del origen y operador.
- Falsa declaración de valor.
- Declaración de partes, piezas o accesorios, cuando en realidad se trata de aparatos o máquinas completos.

3.2. Falsa declaración de origen

La declaración falsa del origen preferencial es otro de los casos típicos de fraude fiscal. Veamos una serie de ejemplos prácticos de mercancía objeto de este tipo de fraude.

En productos de la pesca

A partir de 2002 se observa un incremento sustancial de las importaciones de gambas procedentes de países del Sudeste Asiático, en detrimento de las importaciones tradicionales de este producto, que eran de origen de China. Este hecho lleva a sospechar que se están utilizando los países anteriormente citados para enmascarar su verdadero origen y así beneficiarse indebidamente del origen preferencial SPG con derechos arancelarios mucho más bajos.

En productos vegetales

Uno de los casos más importantes en este tipo de fraude es la falsa declaración de origen en las importaciones de ajos.

La Comunidad modificó las condiciones de importación de ajos, estableciendo el denominado contingente GATT.

Por otra parte, en el marco de acuerdos celebrados entre la Comunidad y determinados países, también pueden realizarse importaciones de ajos en condiciones preferenciales fuera del contingente GATT o derecho normal.

Dado que España, además de productor, es un gran consumidor de ajos, y teniendo en cuenta la diferencia existente de derechos a la importación según se importen los ajos dentro del contingente GATT, declarando origen de un país con acuerdo preferencial o bien de países terceros fuera del contingente, no es de extrañar que se trate de un sector atractivo para el fraude.

Asimismo, se han detectado casos de utilización de certificados AGRIM falsos, que se usan en importaciones realizadas por otros países de la Unión Europea distintos del que los expidió, por lo que tendrán que ser enviados para su comprobación al organismo que los expidió.

Por último, se ha detectado una tercera vía que es la transferencia de certificados entre operadores.

Esta operativa descrita para los ajos, puede darse también con otros productos que se benefician de contingentes arancelarios en los que se requiere también certificados AGRIM.

3.3 Falsa declaración de valor

Se da principalmente en productos textiles y calzados.

Sector textil

El vencimiento del Acuerdo Multifibras ha supuesto un sustancial cambio en la tipología del fraude en las importaciones de Asia en 2005, en particular con respecto a las importaciones originarias de China, para las que se suprimió el contingente cuantitativo, quedando sólo la obligación de comunicación estadística.

Los fraudes o irregularidades fundamentales se relacionaban con:

- Falsedad en el origen con el fin de evitar los contingentes cuantitativos del Acuerdo Multifibras.
- Falsedad en la declaración de la naturaleza de la mercancía importada con el mismo fin.
- Falsedad en el origen para evitar el pago de derechos arancelarios.

A partir de 2005, aparece, junto con los anteriores, una nueva tipología de fraude ligada a la falsa declaración de valor. Surgen al lado de los importadores tradicionales nuevos importadores, en general menos fiables, que son los grandes promotores de este tipo de fraude.

Uno de los principales orígenes del fraude en este sector se encuentra en que la mayoría de las partidas de estos capítulos tienen asignados unos derechos de arancel muy altos.

Como se ha señalado, también pueden existir problemas de infravaloración en este tipo de productos importados. De hecho, a partir de la eliminación de las restricciones cuantitativas el 1 de enero de 2005, se detectó un incremento extraordinario del tráfico textil comercial proveniente de China, ya que no existía la necesidad de alegar otro origen para salvar las medidas de política comercial. Se detectó paralelamente que el valor por el

que se declaraban las importaciones era irregularmente bajo.

Sector del calzado

Las medidas de política comercial aplicables son similares a las del sector textil, por lo que pueden hacerse las mismas reflexiones.

Además, existen mecanismos de salvaguardia transitorios aplicables a determinadas partidas cuando causen o amenacen causar una perturbación en el funcionamiento del mercado comunitario. Tal perturbación se determinará, entre otros, por los siguientes factores: volúmenes de importaciones y efectos de las mismas en los precios o la industria de la Comunidad para productos similares o directamente competidores.

3.3. Errores en la clasificación arancelaria

- Importaciones de electrónica de consumo. Problemática de clasificación arancelaria.
- Con respecto al problema de la clasificación arancelaria, éste se deriva fundamentalmente de la continua y cada vez mayor interdependencia, incluso en ocasiones confusión, entre el mundo de la informática y el de algunos electrodomésticos, como es el caso de los televisores.

3.4. Indebido disfrute de exenciones en derechos de importación

En el caso de los derechos de importación, responde a todas las posibilidades previstas en la normativa comunitaria, tanto las franquicias como las derivadas de normativas que establecen suspensiones o contingentes arancelarios asociados o no con la aplicación de las mercancías importadas a ciertos destinos especiales, o

los mismos casos aplicables a mercancías importadas con beneficios por su naturaleza particular.

Especial riesgo tienen las importaciones que se declaran utilizando códigos de preferencia residuales, en el sentido de que afectan a las mercancías que se importan sin acogerse a preferencia arancelaria por origen, y que, en principio, no responden a ninguno de los casos específicamente previstos y señalados más arriba.

Adicionalmente, están todos los beneficios aplicables a mercancía importada en las Islas Canarias, dentro del marco de las Medidas Arancelarias Específicas y las que se acogen al Régimen Especial de Abastecimiento.

3.5. Fraude en la circulación intracomunitaria

Se trata de productos importados con exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), despachos a libre práctica y no a consumo.

El comercio general con países terceros, en lo que respecta a las importaciones exentas de IVA, ha aumentado considerablemente en los últimos años, tanto en valor estadístico como en el número de partidas declaradas.

Además de esta operación (despachos en España con destino a otro Estado miembro de la Unión Europea), se deben destacar los incrementos de despachos con exención del IVA en los Estados limítrofes con España, por ser su destino España.

En particular, la Ley del IVA declara exenta del impuesto la importación de “bienes cuya expedición o transporte tenga como punto de llegada un lugar situado en otro Estado Miembro siempre que la entrega ulterior de dichos bienes efectuada por el importador estuviese exenta”.

Por su parte, el Código Aduanero establece que el despacho a libre práctica confiere el estatuto aduanero de mercancía comunitaria a una mercancía no comunitaria, por lo que al circular libremente a otros Estados

miembros, el fraude del IVA a nivel comunitario puede alcanzar una gran importancia.

4. FRAUDE EXTRAFISCAL

Se entiende como fraude extrafiscal aquél que si bien no origina un ‘dejar de ingresar’, sí genera otros efectos distorsionadores que es necesario eliminar, ya que suponen importantes costes sociales, medioambientales e incluso pueden llegar a atentar contra la salud pública. No obstante, los comportamientos irregulares que genera un fraude extrafiscal normalmente están asociados con fraudes fiscales.

Aunque podemos encontrar numerosos ejemplos, cabe destacar dentro del entorno aduanero dos grandes bloques: el contrabando y la vulneración de los derechos de propiedad intelectual.

4.1. Contrabando

Por lo que respecta al contrabando, hemos de distinguir dos grandes bloques: mercancías de lícito comercio o de géneros estancados y el de mercancías prohibidas. Si bien en el primero de los casos se produce un claro fraude fiscal, en el segundo se origina un fraude extrafiscal. En este último caso es fraude porque se está comerciando con mercancía cuya importación, exportación, producción, comercio, tenencia, circulación o rehabilitación están prohibidas, por lo que no devengarían ingreso alguno que fuese objeto de recaudación. No obstante, estas actividades nutren los ingresos de organizaciones criminales que generan un importante fraude fiscal, ya que se enmarcan en sociedades ficticias que no declaran fiscalmente.

Los ejemplos más claros de este tipo de contrabando son las drogas tóxicas, los estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sustancias catalogadas como armas y explosivos, así como el tráfico de especies de fauna y flora protegidas sin los correspondientes permisos.

4.2. Vulneración de derechos de propiedad intelectual

Dentro del bloque de la vulneración de los derechos de propiedad intelectual, el fraude extrafiscal se localiza en la falsificación y la piratería.

Estos supuestos constituyen un fraude al consumidor, pues ofrecen los productos vulnerados como si fuesen 'los originales' sin cumplir los estándares de calidad de los primeros. Se genera confusión en los consumidores, que llegan a perder la confianza en las propias marcas y autores. Este fraude puede incluso atentar contra la salud pública si se trata de falsificación de alimentos y medicamentos.

B. FRAUDE EN LAS ÁREAS ADUANERAS INTEGRADAS (COLOMBIA)

1. INTRODUCCIÓN

El fraude que históricamente se ha presentado en Colombia se tipifica en dos grandes modalidades, de acuerdo con el tipo y nivel de incumplimiento u omisión de las obligaciones legales y administrativas que contempla la legislación interna colombiana respecto a las operaciones de comercio exterior:

- a) Contrabando abierto.
- b) Contrabando técnico.

2. CONTRABANDO ABIERTO

Es aquella modalidad de fraude en la cual se **omite totalmente** el cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales establecidas en la legislación aduanera colombiana. Estas obligaciones son la presentación de las mercancías ante la autoridad

aduanera, la presentación de las declaraciones de aduana, el pago de los tributos, la presentación y conservación de los documentos soporte y atender a los requerimientos o solicitudes de prueba que practiquen las autoridades aduaneras.

Las irregularidades que suelen producirse en este tipo de fraude son las siguientes:

- Mercancías que ingresan al territorio nacional por lugares no habilitados o no autorizados por la autoridad aduanera (campos y carreteras internacionales, puertos o muelles marítimos informales o particulares, etc.).
- Mercancías que ingresan ocultas en medios de transporte.
- Ingreso adicional o en cantidades superiores de mercancía que se importa regularmente. Esta situación se presenta en mercancía cuya descripción no permite singularizarla o particularizarla (por ejemplo, calzado, textiles, bienes del sector agropecuario, entre otros).

Estas irregularidades no sólo conllevan la correspondiente defraudación fiscal, la competencia desleal en el mercado interno y anomalías en el giro o reintegro de divisas que afectan la balanza cambiaria, sino que también se constituyen en operaciones sospechosas que pueden estar relacionadas con el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo.

3. CONTRABANDO TÉCNICO

El contrabando técnico puede tipificarse como aquella modalidad de fraude en las operaciones de comercio exterior en las cuales se cumple con la obligación aduanera según nuestra legislación interna, pero ese cumplimiento se realiza de manera inexacta o incompleta. Dentro de esta modalidad de fraude pueden producirse, entre otras, las siguientes irregularidades:

Subfacturación

Cuando en la factura comercial o el contrato de compraventa deliberadamente se registra un valor inferior al valor real de la transacción. En este tipo de irregularidad generalmente hay acuerdo a la hora de emitir la factura con un valor inferior entre el proveedor y el comprador (operaciones comerciales con proveedores de China, sector de textiles y confecciones, motos, calzado, computadores y partes de computador, juguetería, entre otros). El propósito de esta modalidad de fraude es la evasión tanto de los derechos de aduana como de los tributos internos que recaen sobre la importación.

Sobrefacturación

Se tipifica igual que en el caso anterior, pero registrando en la factura un valor comercial muy superior al valor real de la transacción. Esta irregularidad, si bien conlleva al pago de mayores derechos de aduana y del IVA en la importación, también supone la inclusión de costos inexistentes en las declaraciones de renta del contribuyente y, por lo tanto, un menor impuesto de renta a pagar. En la parte cambiaria implica un mayor cupo de giro al exterior, abriendo un espacio para legalizar dineros obtenidos de fuentes irregulares.

Subvaloración

Se presenta cuando el valor en aduana declarado resulta inferior al valor realmente pagado o por pagar por omisión de algunos valores añadidos al valor de transacción, como seguros, garantías, fletes, comisiones, entre otros, lo cual conlleva un menor valor de los tributos a pagar. En Colombia este tipo de irregularidad se ha presentado en el sector automotriz, cigarrillos, papelería, etc.

Incorrecta descripción de la mercancía

Este tipo de irregularidad tiene diferentes propósitos:

- La evasión de las medidas antidumping, de salvaguardia o los derechos compensatorios establecidos por la legislación interna para compensar los daños o perjuicios graves a la industria nacional ocasionados por el ingreso de cierto tipo de mercancías al territorio nacional (sector metalúrgico, sector textil y de confecciones).
- Impedir la identificación específica de algunas mercancías (especialmente aquellas que se identifican con modelos, series, etc.) y poder amparar otras que han ingresado de manera irregular, con declaraciones de aduana donde se ha registrado una descripción genérica de la misma. Esta irregularidad ocurre especialmente en el sector de los electrodomésticos.
- Clasificar la mercancía con una subpartida arancelaria diferente que se encuentre sujeta a menores tarifas de derechos de aduana e impuestos internos (sector de electrodomésticos, medicamentos, alimentos, etc.).

Falsedad en documentos de aduana o en los documentos que soportan la operación de comercio exterior

Esta modalidad de fraude incluye la falsedad de las facturas comerciales o los contratos de compraventa, que en muchos casos aparecen expedidos por empresas inexistentes en el exterior, empresas inactivas o que han sido objeto de liquidación (especialmente en países como Estados Unidos de Norte América, Venezuela o China).

También puede incluir la falsedad en la declaración del origen de las mercancías, aunque éstas posean un certificado expedido por la autoridad competente de un país en el exterior y, en algunos casos, certificados de origen falsos. Un ejemplo de esta irregularidad es el origen del café que ingresa a Colombia desde Ecuador, el cual puede ser o no inicialmente importado a Ecuador desde un tercer país y posteriormente exportado a Colombia. En este caso, se invoca el origen ecuatoriano con el fin de hacer uso de la franquicia de derechos de

aduanas sobre los productos originarios de Ecuador en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Hasta hace algunos años, en Colombia se presentaba la falsedad en las declaraciones de aduana mediante el lavado de 'sticker' o números de las declaraciones de importación, que son impuestos por los bancos en los documentos de aduana. Actualmente cursan en la fiscalía varios procesos penales por este tipo de delito.

Triangulación

La triangulación se encuentra muy asociada a la falsedad en el origen de las mercancías para acogerse a los beneficios establecidos por Colombia en el marco de diferentes acuerdos multilaterales y/o bilaterales, como son la CAN o, hasta hace poco, el G3 (Colombia, México y Venezuela, entre otros). En este tipo de irregularidad, las mercancías cuyo origen es de países diferentes a los que forman parte de los acuerdos firmados por Colombia, hacen tránsito por estos últimos para ser declaradas en Colombia como originarias de los países parte.

Modalidades de importación o exportación declaradas incorrectamente

Es frecuente evidenciar la incorrecta invocación de las modalidades de importación, especialmente el uso de aquéllas para mercancías sobre las que el gobierno nacional ha establecido tratamientos preferenciales. Por ejemplo, la suspensión total o parcial de tributos para los bienes importados por el Cuerpo y las Misiones Diplomáticas, importaciones de bienes destinados al desarrollo científico y cultural de país o los sistemas especiales de importación, entre otras.

Errores en el diligenciamiento de las declaraciones de aduana

Cualquier otro error registrado en las declaraciones de aduanas que implique el pago de menores tributos aduaneros. En los últimos años, y gracias a la sistematización de las declaraciones de aduana y a la trazabilidad de los documentos soporte, se ha logrado reducir este nivel de irregularidades a cero, pero anteriormente era muy conocido el 'Corrido Mexicano', que consistía en alterar el sistema decimal del valor en aduana declarado y/o el valor de los tributos corriendo la coma o el punto indicador de los miles.

CAPÍTULO 7

INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL FRAUDE ADUANERO

A. INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL FRAUDE ADUANERO

1. INTRODUCCIÓN

Los instrumentos de control del fraude aduanero se sitúan en dos niveles: comunitario y nacional.

Los instrumentos de control a nivel comunitario son fundamentalmente los siguientes:

- Sistema de información aduanero común. En la Comunidad Europea se cuenta con el SIA, del que ya se ha hablado en el contexto del Reglamento 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los EM y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de los reglamentos aduaneros.
- Operaciones conjuntas entre países del área y terceros países.
- Órganos comunes de coordinación.

Los controles nacionales se basan en dos principios:

- La utilización de técnicas de análisis de riesgos, que pueden concretarse en planes generales de control tributario que persiguen no realizar un control total de las operaciones.
- La planificación de actuaciones.

Los controles nacionales han de efectuarse en dos ámbitos distintos:

- En la aduana:
 - Antes del despacho.
 - Durante el despacho.
 - Después del despacho.
- En las empresas, por medio de la inspección en destino (inspección a posteriori).

2. PLANES GENERALES DE CONTROL TRIBUTARIO

El control del cumplimiento tributario y la lucha contra el fraude fiscal y aduanero constituyen áreas de actuación estratégica de cualquier Administración Tributaria. Su misión como organización administrativa responsable es velar por la aplicación efectiva de su sistema tributario y aduanero.

La elaboración de un plan general de control ha de modularse en función de los tráficos especiales de cada país, las competencias de las respectivas Administraciones Aduaneras y el desarrollo de sus aplicaciones informáticas. En definitiva, ha de tener en cuenta la mayor o menor modernización de cada una de las Administraciones Tributarias y Aduaneras integradas en el área regional.

Un ejemplo lo constituye el Plan General de Control Tributario de la Agencia Tributaria española, donde está encuadrada la organización aduanera. La Agencia tiene en el Plan el instrumento con el que se organizan anualmente las actuaciones de control tributario y aduanero. En él se identifican las áreas, sectores y operaciones que van a ser objeto de control, así como los métodos y procedimientos que serán aplicados, todo en consonancia con la estrategia general de lucha contra el fraude.

El Plan General de Control Tributario se estructura en tres apartados principales:

1. Directrices generales. En ellas se describen las principales áreas de riesgo fiscal y las líneas de actuación prioritaria en cada uno de los apartados en los que se estructura el Plan.
2. Planes parciales de control de cada una de las áreas que tienen asociadas funciones de control (Inspección, Aduanas e Impuestos Especiales, Gestión Tributaria y Recaudación). Contienen un desarrollo exhaustivo de los procedimientos y actividades a realizar en cada una de ellas. También se detalla la revisión cuantitativa y cualitativa de los programas y los tipos de actuaciones a alcanzar en el año, desglosadas orgánica y territorialmente. La consideración separada de los planes de cada área garantiza la necesaria especialización funcional en el ejercicio del control tributario, aspecto importante dada la diferente naturaleza y controles que se llevan a cabo, así como las diferentes fases que atraviesa el proceso de control.
3. Normas de integración de los planes parciales. Comprenden las medidas y procedimientos de coordinación y colaboración entre áreas. Estas normas de integración garantizan la visión integral y coherente del Plan General de Control.

3. PLAN PARCIAL DE ADUANAS

Establece las actuaciones de control aduanero a realizar por los órganos integrados en la institución aduanera. Se fundamenta en una serie de principios estratégicos:

- Aplicación de técnicas de análisis de riesgo para la identificación de los tipos de fraude más relevantes.
- Aplicación de criterios sectoriales específicos.
- Ejecución de las actuaciones de control con participación de diferentes áreas: gestión, inspección y área operativa.
- Impulso a la coordinación con otras áreas de la Agencia Tributaria.

- Creación de herramientas informáticas que permitan identificar conductas fraudulentas y defraudadoras, adaptando el modelo de control a las nuevas modalidades de fraude.

Como ejemplo de actuaciones, el plan parcial para un ejercicio puede tener como objetivo principal el control de las siguientes áreas de riesgo:

- a) Operaciones de despacho a libre práctica con elusión del IVA, lo que incrementa el desarrollo de la economía sumergida.
- b) Circulación de determinados productos de alto riesgo fiscal, como son los alcoholes.
- c) Blanqueo de capitales vinculados fundamentalmente al tráfico de productos de comercio ilícito.
- d) Importación de labores del tabaco.
- e) Falsa declaración aduanera de importadores sin actividad económica, con especial atención a las llamadas sociedades 'buzón' o 'nidos de empresas' utilizadas tanto en relación con la importación de productos de ilícito comercio como con la economía sumergida.
- f) Importación de productos procedentes de áreas de riesgo en materia de subvaloración, regímenes preferenciales, derechos antidumping o incumplimientos de la política comercial.
- g) Falsificación de marcas.
- h) Aplicación indebida de exenciones o bonificaciones.
- i) Fraudes e irregularidades derivadas del uso de facilidades administrativas en los procedimientos de gestión aduanera.

Una vez identificadas o decididas las áreas de riesgo, el plan parcial se estructura en los siguientes apartados (en función de la composición de cada organización):

- Inspección de aduanas.
- Gestión aduanera.

- Área operativa de aduanas.

Las principales líneas de actuación se deducen de la anterior enumeración de áreas de riesgo.

Esta breve exposición trata no tanto de describir las actuaciones como de mostrar una estrategia de control del fraude. La estrategia está ligada a unas áreas de riesgo concretas que no tienen por que coincidir con las de otros países del área, ni siquiera con las de otros ejercicios. En todo caso, es una muestra de una determinada forma de planificar las actuaciones que tiene como objetivo definir la mejor de las estrategias posibles para un ejercicio concreto, en un momento determinado y con unos riesgos detectados a partir de las características del comercio de cada país y de los componentes de su tráfico exterior, tanto intraregional como con terceros países.

Actuaciones de control

Sin pretender ser exhaustivo, puede resultar de interés señalar algunas de las actuaciones correspondientes a cada uno de los apartados en que puede estructurarse el plan parcial, no tanto para describir fraudes que ya han sido tratados de alguna forma en el capítulo anterior sino para mostrar la estrategia de control de esos fraudes. Esta muestra va a centrarse en los fraudes aduaneros.

4. PLAN DE CONTROL TRIBUTARIO DE LA INSPECCIÓN A POSTERIORI

La inspección debe centrarse en una serie de programas de actuación preferente, decididos en función de los principios estratégicos y de las áreas de riesgo que inspiran el plan de control.

4.1. Despachos aduaneros a libre práctica

El fraude consiste en declarar la mercancía con destino a otro EM, aunque finalmente es distribuida en el de despacho sin regularizar los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) a la importación y sin declarar las sucesivas ventas interiores.

Las actuaciones en este supuesto deben centrarse en empresas con despachos aduaneros de esta naturaleza. Tienen que basarse en la información obtenida por los sistemas de cooperación aduanera con otros países del área regional, desarrollando actuaciones integradas con Gestión Aduanera y el Área Operativa. Por su parte, la selección de las empresas se fundamenta en la cooperación administrativa con las aduanas de otros EM y en la información de las bases de datos nacionales, utilizándose criterios de riesgo por productos.

4.2. Fraude en la importación de productos procedentes de determinadas áreas

Es creciente el descubrimiento de irregularidades en las operaciones de importación de productos procedentes de Asia (textiles, calzado, electrónica de consumo, productos agrícolas y pesqueros). Las actuaciones pueden concretarse, por ejemplo, en los siguientes aspectos:

- Declaraciones de valores en aduanas anormalmente bajos.
- Declaraciones de posiciones estadísticas con derechos de arancel más bajos o que eluden la aplicación de derechos antidumping.
- Falsa declaración de la naturaleza y cantidad de producto importado.
- Incumplimiento de la política comercial.

Derechos antidumping

El fraude en este campo no se localiza exclusivamente en las importaciones procedentes de Asia. Son, sin embargo, las más frecuentes.

A nivel nacional, pueden utilizarse herramientas informáticas (zújares) útiles para detectar desviaciones en las importaciones de operadores que, cuando entra en vigor un derecho antidumping provisional o definitivo, minoran sus importaciones significativamente o desvían su tráfico comercial, además de modificar la clasificación arancelaria o el país de origen declarado. Este instrumento es fundamental en el momento de realizar la selección de contribuyentes, sin perjuicio, lógicamente, de las actuaciones inspectoras sobre los operadores seleccionados, el examen de la documentación comercial, técnica y de transporte disponible y del estudio de la documentación interna sobre la que se basa el control de la propia empresa.

La selección de las actuaciones se realiza sobre la base de la información obtenida a través de las técnicas de análisis de riesgos. En estas actuaciones se integran de manera dinámica operaciones de Gestión Aduanera y del Área Operativa.

Falsa declaración de origen SPG en productos de la pesca.

Falsa declaración del origen SPG en productos vegetales.

Falsa declaración del origen SPG en productos textiles y calzado.

Importaciones de electrónica de consumo.

4.3. Operaciones de comercio exterior con cobro de restituciones

Son actuaciones vinculadas al cobro de restituciones por operaciones de exportación de productos agrícolas a terceros países. Este programa de control se fundamenta en el análisis de riesgo específico que se puede establecer por la normativa de la Unión Europea.

En la selección de empresas a inspeccionar se aplican técnicas de análisis de riesgo con arreglo a diversos criterios:

- Factor de riesgo ligado a la magnitud financiera de la restitución percibida (es el factor principal de selección).
- Factores de riesgo ligados a los productos exportados y a su destino. Se consideran de especial riesgo los sectores de productos lácteos, vino y carne de vacuno; como destino, los países del Este de Europa y los africanos, teniendo en cuenta la cuantía de las restituciones y el resultado de los controles físicos realizados.
- Factores de riesgo ligados al exportador: aumento de las restituciones percibidas, beneficiarios no inspeccionados anteriormente o en un amplio plazo de tiempo, etc.

4.4. Otras actuaciones

Sin este carácter de actuación preferente, es aconsejable realizar actuaciones autónomas en comercio exterior, cuya selección responde a criterios específicos que afectan a un número limitado de operadores, a los procesos autónomos de investigación tributaria de cada órgano territorial y a criterios aleatorios que permitan una gestión del conocimiento y realimenten el sistema de análisis de riesgo.

4.5. Irregularidades detectadas en la gestión aduanera

Normalmente, la selección de contribuyentes a inspeccionar por irregularidades en la gestión aduanera viene determinada por la utilización de zújares, que detectan contribuyentes a los que se ha modificado la liquidación en el momento del despacho o se le han practicado liquidaciones complementarias.

El abanico de irregularidades es tan variado como los riesgos inherentes a las operaciones de comercio exterior. Estas irregularidades pueden detectarse tanto en el momento del despacho como en los procesos de revisión documental en vía de gestión.

Los elementos de comprobación varían en función de la situación en la que se encuentran las mercancías (en despacho o a posteriori). Ésta es una práctica muy conocida por todas las aduanas. Los comportamientos de los órganos de control son muy diferentes entre las respectivas Administraciones.

4.6. Zújar

Aplicación destinada al análisis de datos que, mediante una interfaz gráfica y el uso del ratón, permite al usuario realizar consultas personalizadas tan complejas como se quiera sobre un enorme volumen de información.

La aplicación zújar puede proporcionar datos sobre múltiples áreas de información fiscal, que, a su vez, comprenden diversas subáreas de contenidos. Cada una de estas subáreas es objeto de un acceso independiente por la aplicación (zújar de contribuyentes, zújar de deudas, zújar de declaraciones por internet, etc.). Existe, además, la posibilidad de acceder desde algunos de ellos (por ejemplo, zújar de contribuyentes) a otros zújares determinados (zújares derivados): seleccionando un único registro del zújar (por ejemplo, un contribuyente) se pueden consultar todos los registros que corresponden a él en los zújares derivados (por ejemplo, todas sus deudas).

Dentro de las aplicaciones de Aduanas destacan los siguientes contenidos:

Aplicaciones de aduanas

- Grupos de contribuyentes de vigilancia aduanera.
- DUA.
- Contabilidad.
- Laboratorio.
- Documentos de circulación.
- Expedientes sancionadores.
- Gestión de requerimientos.

Ejemplos de zújares de comercio exterior

1. Detectar contribuyentes a los que se ha incoado actas.
2. Detectar contribuyentes que realizan operaciones de comercio exterior por preferencias, régimen aduanero, PE, etc.
3. Detectar contribuyentes a los que se ha modificado la liquidación en el momento del despacho o se ha practicado liquidaciones complementarias.
4. Comprobar el censo de operadores de comercio exterior.
5. Detectar diferencias entre el valor declarado en el DUA y el movimiento de divisas.
6. Detectar discrepancias entre el tipo de IVA declarado en el DUA y el realmente aplicable.
7. Detectar que el VA declarado por el código TARIC se desvía de una horquilla de valores máximo y mínimo.
8. Detectar diferencias en las PE declaradas al entrar en vigor un derecho antidumping provisional o definitivo.

4.7. Métodos de ayuda a la comprobación de aduanas

Se trata de procesos que pueden cumplir múltiples funciones:

- Sistema de gestión del plan de inspección.
- Sistema de gestión de la información para facilitar la comprobación.
- Sistema de imágenes para la gestión del 'expediente virtual'.

Son aplicaciones informáticas cuyo objetivo fundamental es servir de ayuda a los actuarios en el desarrollo de la actividad inspectora o interventora.

Esta función de ayuda de la aplicación puede materializarse mediante la propuesta al actuario de un repertorio de actuaciones a realizar ante el obligado tributario, así como una explicación referida al objetivo y contenido de cada una de las actuaciones, acompañada de información relevante obtenida de la base de datos (cruces, tabla de datos, acceso directo a las aplicaciones de aduanas, etc.).

Las actuaciones vienen determinadas por el 'perfil del contribuyente' a comprobar. Un contribuyente que vaya a ser objeto de una comprobación integral en materia de comercio exterior aparecerá vinculado a un repertorio de actuaciones a realizar consideradas en cada momento como las más adecuadas para ese perfil de contribuyente. Una mala determinación del perfil del contribuyente llevará consigo la generación de un repertorio inadecuado de actuaciones a realizar.

Se trata, en cualquier caso, de una aplicación informática específica utilizada por los servicios aduaneros, cuya mención se justifica por ser una herramienta de especial significado en la ayuda a la lucha contra el fraude aduanero.

En el caso español, las características principales del método de ayuda son las siguientes (esta breve descripción tiene por objeto mostrar la misma por el valor que pudiera tener de referencia y comparación con

aplicaciones similares de otras Administraciones Aduaneras).

La aplicación consta de un menú inicial que dispone de los siguientes apartados:

Gestión de expedientes

Se utiliza por los actuarios para la tramitación de expedientes a través de una serie de fases:

- **Análisis preliminar.** Su finalidad es poder realizar una aproximación a la realidad del obligado tributario que permita conocer los aspectos más relevantes en los que deberán centrarse las comprobaciones.
- **Comprobaciones básicas.** Su objetivo es la comprobación en profundidad de aquellos aspectos que se consideran esenciales en la actividad del obligado tributario.
- **Actuaciones documentales.** A través de esta fase podrán realizarse aquellas actuaciones inspectoras que no tienen la consideración de actuaciones comprobatorias, sino que son de tipo documental y de trámite: la comunicación de inicio de actuaciones, el requerimiento de información o la confección de actas, informes y diligencias.

Cada una de estas fases está compuesta de un repertorio de actuaciones a realizar, y éstas, a su vez, por una explicación y un anexo que incluye información relevante obtenida de las bases de datos.

El apartado 'explicación' está dividido en varios subapartados: finalidad, descripción, medidas propuestas y marco normativo.

- A través del subapartado 'finalidad' se hace una breve exposición del objetivo que se persigue en cada actuación, describiéndose en el caso de las actuaciones incluidas en la fase de comprobaciones básicas, el tipo de riesgo, fraude o irregularidad a detectar.

- El subapartado 'descripción' tiene como objetivo delimitar los aspectos fundamentales en los que se deberán centrar las comprobaciones.
- Las medidas propuestas tienen carácter de sugeridas, y son las que, en cada momento, se consideran por el departamento como las más adecuadas para el tipo de actuación a realizar.
- El subapartado 'marco normativo' hace referencia al precepto vinculado a la actuación a realizar (ley, real decreto, instrucción, nota de servicios, etc.).
- En relación con la información relevante que se acompaña en cada actuación, ésta tendrá en ocasiones la forma de cruce de datos en el que, tras contrastarse dos fuentes distintas de información, aparecerán reflejadas situaciones aparentemente anómalas o de gran riesgo. En otros casos, la información que se ofrece es una tabla de datos que podrá mostrar la evolución temporal del conjunto de variables a analizar u otro tipo de análisis. En el resto de los casos, la información relevante consistirá en un acceso directo a la consulta de la base de datos correspondiente, en el que aparecerán seleccionados, por defecto, los parámetros de consulta óptimos relacionados con la actuación a realizar.

Fichero auxiliar de actuaciones y fichero auxiliar de sectores

Estos ficheros contienen el repertorio de actuaciones y los sectores a las que éstas van asociadas.

Fichero auxiliar de documentación

Está creado con la finalidad de incluir una serie de documentos utilizados en el MACA, como son las instrucciones, las notas de servicio, las unidades didácticas, la literatura correspondiente a los planes anuales de inspección, etc.

Noticias y recomendaciones

El departamento informa de las distintas incidencias y novedades que se producen relacionadas con el MACA.

5. PLAN DE CONTROL DE GESTIÓN DE ADUANAS

5.1. Plan de gestión

Este plan ha de tener como objetivo la fijación de las actuaciones prioritarias para el cumplimiento de los objetivos planificados por la Administración Aduanera. Además, ha de señalar medidas de actuación orientadas a combatir el fraude de los recursos que afectan a dos grandes ámbitos:

1. En el ámbito del área integrada, los relacionados con los recursos propios y las ayudas comunitarias a la exportación de productos agrícolas.
2. En el ámbito interno, los que afectan a los impuestos indirectos, como el IVA y los impuestos especiales.

El plan debe incluir actuaciones encaminadas a combatir hechos ilícitos que trascienden el ámbito fiscal y afectan a la salud pública, como son los controles sanitarios y los que inciden sobre el control de la calidad de los productos garantizando la seguridad del consumidor. Mediante estos controles se evita al mismo tiempo la competencia desleal que sufren las empresas que cumplen correctamente con sus obligaciones.

Las medidas previstas de control han de centrarse en los sectores preferentes de actuación que a continuación se exponen.

5.2. Lucha contra la economía sumergida

Hace referencia a las actividades ligadas al comercio exterior que vulneran los derechos de propiedad intelectual, cuyas consecuencias trascienden el fraude fiscal, constituyendo un fraude al consumidor. Éste paga un precio que no se corresponde con la calidad del producto, lo que afecta a las cuentas de resultados de los titulares de los derechos y a su propia imagen.

El control aduanero se basa, por una parte, en la adopción por las autoridades aduaneras de medidas cautelares de retención y suspensión, en los casos en que existan fundadas sospechas de que las mercancías retenidas vulneran los derechos de propiedad intelectual.

5.3. Importaciones procedentes de áreas sensibles

Estos fraudes se dan, sobre todo en textiles y calzados, a partir de importaciones realizadas por empresas pantalla (censadas pero sin realizar actividad) que transmiten los productos a empresas con actividades ocultas o con un nivel de incumplimiento fiscal muy elevado.

El control aduanero destinado a evitar estas actuaciones se realiza mediante el establecimiento de filtros (comprobación física o de revisión documental) basados en análisis de riesgos aplicados tanto en la fase de despacho como en la fase de revisión posterior.

5.4. Control de exportación de mercancías sensibles

Este tipo de control se refiere a mercancías agrícolas con derecho a restitución, material de defensa y doble uso, productos químicos, sustancias que puedan ser usadas como precursores de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, bienes culturales, así como especies de la fauna y la flora protegidas por el Convenio CITES.

El control sobre los productos agrícolas se efectúa en el marco de la PAC y tiene por objeto comprobar la realidad de la mercancía declarada y que ésta cumple

con los requisitos y condiciones para beneficiarse de la restitución solicitada.

El control del resto de las mercancías se apoya en la fijación de filtros basados en el análisis de riesgos, que determina un control documental asentado en la verificación de certificados y autorizaciones expedidas por los organismos competentes o un control físico para constatar que la mercancía presentada a despacho de exportación coincide con la declarada.

5.5. Control de establecimientos aduaneros

La autorización por parte de las autoridades aduaneras de procedimientos simplificados en la presentación de las declaraciones se apoya en las garantías que ofrecen determinados operadores, permitiendo facilitar los trámites aduaneros.

Cuatro objetivos fundamentales han de perseguir este tipo de controles:

- Verificación de la correcta presentación de las declaraciones.
- Cumplimiento de los requisitos a los que están sujetas las operaciones.
- Regularidad del ingreso de la deuda aduanera.
- Comprobación de la suficiencia de la garantía aportada.

Cabe destacar aquellos autorizados por procedimiento de domiciliación. Mediante éste, los titulares, en virtud de la autorización concedida, efectúan las operaciones aduaneras en sus instalaciones.

Además, son objeto de control:

- Los almacenes de depósito temporal y los locales autorizados para la exportación.
- Depósitos aduaneros, receptores y expedidores de tránsito, operadores de zona franca y las terminales portuarias y aeroportuarias que por su

proximidad a los recintos aduaneros gozan de facilidades de gestión y almacenamiento.

5.6. Bloques de actuación del plan

El Plan de Control de Gestión Aduanera comprende tres bloques de actuación que corresponden con los tres momentos en que se desglosa el procedimiento de gestión aduanera:

- Actuaciones de despacho de mercancías.
 - Antes del despacho.
 - Durante el despacho.
- Actuaciones de revisión de las declaraciones de aduanas.
- Actuaciones de control sobre establecimientos aduaneros.

5.6.1. En la aduana

Los controles que se efectúan en la aduana, en momentos distintos, son de diversa naturaleza y están en función del fraude que se pretende reprimir, fundamentalmente:

1. El contrabando, sobre todo, de tabaco, alcohol, drogas y productos con falsificación de marcas.
2. El fraude fiscal que se efectúa sobre productos que se declaran en la aduana pero falseando su clasificación arancelaria, valor en aduana, origen, etc., con objeto de reducir la factura fiscal.

5.6.2. Antes del despacho

En relación con los controles sobre el contrabando pueden crearse unidades de análisis de riesgo.

Las UAR han de realizar sus operaciones antes de que se presenten las declaraciones aduaneras. Actúan sobre los manifiestos de descarga que se presentan, y disponen de aplicaciones informáticas específicas con parámetros de riesgo sobre contenedores, relación peso/volumen, tipo de naviera, origen del barco, escala de los barcos, etc.

El procedimiento consiste, en síntesis, en seleccionar partidas de las declaraciones sumarias en base a los indicadores de riesgo seleccionados, unos relativos a las mercancías (país de origen, tipo de mercancía, descripción, posición arancelaria, peso, marcas, etc.) y otros relacionados con el operador económico (expedidor, destinatario, agente de aduanas, tipo de empresa, antecedentes, etc.).

Otros indicadores se encuentran en los datos de cabecera de la declaración sumaria: buque, bandera, consignatario, ubicación, puerto inicial, anterior y posterior, etc.

Este tipo de control se dirige fundamentalmente a detectar posibles contrabandos de tabaco y drogas, más que a buscar declaraciones de aduanas erróneas o con menor importe de derechos.

En esta fase, la toma de decisiones consiste en seleccionar los contenedores a inspeccionar físicamente. Una vez efectuada la propuesta de reconocimiento, el Administrador de la aduana deberá autorizar el control documental o físico, dejando constancia de todas las actuaciones realizadas.

5.6.3. Durante el despacho, mediante un sistema de filtros

Durante el despacho, el análisis de riesgo se realiza sobre los DUAs de importación o exportación. Los indicadores que se utilizan son, entre otros, los siguientes:

- a) Sobre mercancías: sectores afectados, nomenclatura, país de origen/destino, preferencia o beneficios arancelarios, régimen aduanero, valor estadístico, masa de la mercancía, unidades fiscales, modalidad de pago.

- b) Sobre el operador: tipo de persona (física o jurídica), situación, antigüedad, número de importaciones, país de origen.

A partir de estos y otros indicadores entra en juego el sistema de filtros. Los tipos de filtros se pueden resumir en los siguientes:

- a) Fiscales: PAC, regímenes aduaneros, impuestos especiales, IVA (tipos), restituciones a la exportación, antidumping, etc.
- b) Extrafiscales: precursores, bienes culturales, defensa y doble uso, homologaciones, servicios para aduaneros (sanidad, por ejemplo), marcas, prohibiciones.
- c) Filtros subjetivos: afectan sólo a operadores que responden a un determinado perfil.

Como resultado de la acción automática de estos filtros, las declaraciones de importación/exportación quedan canalizadas a través de tres circuitos, que implican distintos procedimientos de gestión:

- Circuito verde. Autorización de la retirada de la mercancía sin presentación de documentación en la aduana y sin revisión física.
- Circuito naranja. Examen documental en profundidad.
- Circuito rojo. Reconocimiento documental y físico, con acciones de control obligatorio a efectuar por el funcionario, que variarán según las características de los filtros: análisis, peso, control de marcas, etc. De su realización debe quedar constancia en la aplicación informática.

Las actuaciones de despacho aduanero incluyen, a su vez, tres tipos de actuaciones de control:

1. Reconocimiento físico de la mercancía y revisión documental (mercancías seleccionadas por filtros y demás técnicas de análisis de riesgos).
2. Liquidaciones en régimen de viajeros y vía postal (introducción de mercancías de ilícito comercio,

como estupefacientes, CITES, etc., o introducción de mercancías de lícito comercio en cantidades superiores a las franquicias).

3. Extracción de muestras de mercancías para su análisis por los laboratorios de aduanas (determinar la auténtica composición de las mercancías).

Está claro el objetivo de estos tres tipos de actuación. No difieren entre las respectivas Administraciones más que en la mayor o menor intensidad en la utilización de técnicas de análisis de riesgos.

5.6.4. Después del despacho, con herramientas de análisis de riesgo

Esta tercera fase tiene por objeto la utilización de técnicas de análisis de riesgo a posteriori, después del despacho, complementando los controles realizados en esa fase. Las herramientas utilizadas consisten fundamentalmente en filtros de revisión, zújar, vector fiscal y alarmas.

Filtros de revisión

Se aplican después del despacho, con referencia a indicadores similares a los utilizados antes y durante el despacho, pero que no precisan control físico de la mercancía. Son flexibles y han de adaptarse a las características de cada aduana.

Con carácter selectivo, atendiendo también a criterios de riesgo, se efectúan controles a posteriori de los importadores y agentes de aduanas para inspeccionar la totalidad de las importaciones u operaciones relacionadas con los impuestos especiales efectuadas durante un periodo.

Zújar (inspección a posteriori)

Se trata de una herramienta informática (ya comentada) que clasifica toda la información, proporciona un fácil

acceso y aporta relevancia a la información ordenándola. Puede incluir datos tan variados como los siguientes: actas de las aduanas, resultados de los análisis de los laboratorios, restituciones a la exportación, fichas de control sobre establecimientos de impuestos especiales, expedientes de investigación, manifiestos de carga, tránsitos, documentos de circulación, etc.

Vector fiscal (inspección a posteriori)

Es una herramienta de selección de contribuyentes que combina distintas variables susceptibles de ponderación ordenándolas de mayor o menor riesgo.

Se utiliza a nivel central y territorial, así como en comercio exterior y en impuestos especiales.

Alarmas (inspección a posteriori)

Se trata de un generador automático de mensajes de alarma mediante un tratamiento constante, sistemático y automático de la información.

Se utiliza para la selección de contribuyentes de alto riesgo fiscal en aplicación de las técnicas de análisis de riesgo en investigación e inspección, tanto para comercio exterior como para impuestos especiales.

Actuaciones de revisión y comprobación de declaraciones

Son actuaciones complementarias de las de despacho que se ejecutan con posterioridad al mismo, sin la presencia de la mercancía, con el objetivo de compatibilizar agilidad y control. Se incluye una extraordinaria diversidad de actuaciones:

- Revisión de declaraciones de aduanas.
- Devoluciones de ingresos indebidos.

- Rectificación de declaraciones.
- Ultimación de pendencias de despacho.
- Verificación de certificados de origen.
- Comprobación de destinos especiales.
- Ultimación de regímenes aduaneros económicos.
- Control de declaraciones sumarias y depósito temporal.
- Propuestas de filtros de control.
- Elaboración de fichas informativas.
- Comprobación de declaraciones Intrastat.

Actuaciones de control sobre establecimientos aduaneros

Entre estos establecimientos hay que destacar aquéllos autorizados por procedimiento de domiciliación. Mediante éste, los titulares, en virtud de la autorización concedida, efectúan las operaciones aduaneras en sus instalaciones.

Cuatro objetivos fundamentales persiguen este tipo de controles:

- Verificación de la correcta presentación de declaraciones.
- Cumplimiento de los requisitos a los que están sujetas las operaciones.
- Regularidad del ingreso de la deuda aduanera.
- Comprobar la suficiencia de la garantía aportada.

De este tipo de controles se deducen las actuaciones que se siguen en los establecimientos aduaneros. Se extienden, desde luego, a los seleccionados de entre los establecimientos señalados anteriormente: ADT, etc.

6. PLAN DE CONTROL DEL ÁREA OPERATIVA DE ADUANAS

En función de la estructura organizativa de la Administración aduanera puede crearse (junto a las áreas de gestión e inspección) un área operativa para la investigación y represión de determinados trááficos ilícitos. Dentro de las funciones que asumen las Administraciones Aduaneras, adquieren gran trascendencia las relativas a la prevención y represión de los trááficos ilícitos de determinadas mercancías sometidas a restricciones o prohibiciones, tanto por aplicación de la normativa nacional y comunitaria como por exigencia de los convenios internacionales suscritos por los países del área regional.

En este sentido, pueden considerarse como programas de actuación preferente los relativos a contrabando (de estupefacientes y tabaco) y defraudación en materia de impuestos especiales, blanqueo de capitales y otros fraudes como la falsificación de marcas.

6.1. Contrabando de estupefacientes

Cada país define sus principios estratégicos en función de una serie de parámetros. Su situación geográfica, por ejemplo, condiciona tanto los fraudes como las actuaciones y, en menor medida, las técnicas de investigación. Por ello, no puede fijarse una referencia concreta, salvo aspectos que pudieran servir de base común, con las lógicas reservas, para elaborar un plan de control del área operativa.

6.2. Contrabando de hachís

En el caso español, el contrabando de hachís procedente del norte de África. Se introduce en el territorio tanto utilizando embarcaciones de alta velocidad, depositando su alijo en las playas, como mediante camiones en los que se camufla la droga entre productos congelados o en cisternas.

La investigación se concentra fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- El análisis de la información procedente de los puertos sobre embarcaciones y patrones.
- Análisis de filmaciones elaboradas por aviones patrulla.
- En relación con la prevención de la introducción de alijos a través de los recintos aduaneros, la línea de investigación empleada es la utilización por las unidades de análisis de riesgos de los indicadores existentes en las opciones de despacho de las aplicaciones informáticas de aduanas asociadas al análisis de las declaraciones sumarias.

Las actuaciones se concretan en patrullas aéreas y marítimas y en la práctica de reconocimientos físicos en los recintos aduaneros. Para estas últimas acciones, y teniendo la prudencia que requiere el elevado coste de descarga y ruptura de la cadena de frío en productos congelados, se están introduciendo en algunas aduanas escáneres.

Como en el resto de las actuaciones por contrabando, los análisis se realizan en conexión con la estrategia vinculada a la lucha contra el blanqueo de capitales.

6.3. Contrabando de cocaína

La introducción de cocaína se realiza de distintas maneras:

- La utilización de barcos, generalmente pesqueros, que reciben cargamentos de barcos nodriza.
- Situando la droga en contenedores, sin conocimiento previo del propietario de las mercancías, que son retiradas por personal cómplice de la cadena de transporte.
- Ocultando la droga en contenedores de carga general, en dobles fondos, o en el interior de troncos, tablonos de madera, lingotes y otras cargas de gran volumen.

- Mediante envíos por correo o 'courier'.
- Transportada por viajeros.

El núcleo principal lo constituye el transporte por vía marítima, y las aprehensiones se han realizado en su mayoría a través del reconocimiento de los barcos que transportan la carga en alta mar (más de sesenta toneladas entre 2003 y 2004).

Entre las técnicas de investigación destacan el análisis de la información recibida de las unidades de información marítima, el seguimiento de barcos utilizados por las redes de narcotraficantes, sus rutas inhabituales, y las investigaciones para detectar empresas con débil estructura sospechosas de ser creadas para permitir la realización de operaciones de importación de mercancías que encubran el envío de cocaína. Estas últimas son útiles especialmente para el caso de envíos camuflados en mercancías de todo tipo, como calderas, puertas, marcos y otros similares.

En los supuestos de envíos por 'courier', donde por motivos de seguridad la carga que atraviesa el Atlántico es escaneada en aeropuertos europeos, el sistema de actuación principal es la técnica de entrega controlada en coordinación con las aduanas de origen europeas y la aduana de desconsolidación.

Por lo que se refiere a las mercancías transportadas por viajeros, el punto fundamental de control suele situarse en ciertos aeropuertos de gran tráfico, actuando en coordinación con otras fuerzas y bajo la dirección del Administrador de la aduana.

En todo caso, este tipo de técnicas entran de lleno en consideraciones de tipo policial que desbordan los contenidos fundamentalmente tributarios de este trabajo.

6.4. Contrabando de cigarrillos

Los procedimientos que se utilizan para el contrabando de cigarrillos son muy diversos: desde el transporte mediante cargueros y trasbordo a planeadores que alijan en la costa a la introducción mediante contenedores con falsa declaración de la naturaleza de la mercancía y

envíos donde la carga se empaqueta y se oculta tras pantallas formadas con la mercancía declarada. Ha sido tradicional también la utilización de paneles de yeso y el enmascaramiento con textiles.

En algunos países hay muy pocas oportunidades de mejora en este campo, ya que el contrabando de tabaco rubio prácticamente ha desaparecido. En España, por ejemplo, se estima en torno al 1'5 % del total consumido.

Las acciones que se adoptan van dirigidas sobre todo a evitar la regeneración de un fenómeno que en la práctica se ha extinguido:

- Análisis de la información de las declaraciones sumarias por las UAR con descarga de contenedores sospechosos.
- Actuaciones coordinadas con fabricantes e importadores.
- Control de establecimientos de distribución de cigarrillos, etc.

6.5. Blanqueo de capitales

El delito consiste en la adquisición o transmisión de bienes o en la realización de cualquier otro acto a sabiendas de que los bienes tienen su origen en un delito grave.

En este tipo de delitos, las competencias de la institución aduanera pueden justificarse por la condición de policía judicial que, en ocasiones, se atribuye a los funcionarios del área operativa en los delitos de contrabando y otros conexos. Por ello, la actividad se ha centrado en el análisis de los incrementos patrimoniales, intensificando su esfuerzo en la represión del blanqueo de capitales derivado del contrabando de drogas.

Las técnicas de investigación fundamentales son las siguientes:

- a) Análisis de las bases de datos informáticas para detectar los incrementos de capitales en tramas asociadas a delitos graves previamente conocidos.

- b) Actuaciones de investigación en las que el blanqueo aparece en conexión con un delito contra la salud pública u otro delito grave.
- c) Informaciones puntuales derivadas de acuerdos de cooperación con la fiscalía.

No es preciso insistir sobre este tipo de actuaciones. Por las mismas razones que en el caso anterior, el trabajo en aspectos fiscales se sirve de las técnicas de acción policial.

6.6. Actuaciones contra las falsificaciones de marcas

La propiedad intelectual se puede dividir en dos categorías:

1. La propiedad industrial, que incluye las invenciones, patentes, marcas, dibujos y modelos industriales, así como indicaciones geográficas de origen.
2. El derecho de autor, que abarca las obras literarias y artísticas, tales como novelas, poemas, obras de teatro, películas, obras musicales, obras de arte, dibujos, fotografías, esculturas y diseños arquitectónicos.

En relación con la protección de la propiedad intelectual, las técnicas de investigación que se utilizan están en función del tipo concreto de actividad perseguida:

- a) En los casos de actividades de contrabando que tengan por objeto estos productos concretos, la técnica difiere de la empleada en otras investigaciones de contrabando, con excepción de la obtención de la primera noticia. Una vez que se tiene noticia de la red de contrabandistas, las técnicas de policía judicial conducentes a la obtención de la prueba y el comiso de las mercancías en sus lugares de almacenamiento no se diferencia de las empleadas cuando el objeto material es otro distinto, como puede ser el tabaco.

- b) En el caso de que se persiga la falsificación de una marca en una importación a través de un recinto aduanero, la actividad de la UAR, por lo que respecta a la utilización del sistema de filtros y otros instrumentos informáticos, es similar a otros propósitos, pues se trata de un sistema de control integral de riesgos en despacho sin perjuicio del subsistema de reglas.
- c) Para la correcta identificación de los soportes y la obtención de la prueba de su origen ilícito es necesario la formación adecuada de los funcionarios, el conocimiento de los códigos internos de los soportes de los CD y, en ocasiones, tecnología específica para identificar el lugar concreto donde se ha realizado la copia. Por ello es necesaria la colaboración con otras organizaciones, especialmente en lo que se refiere a cursos de formación y acceso a laboratorios internacionales donde es posible acreditar el lugar del fraude, lo que permite el desmantelamiento de las redes industriales.

7. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS. LA OLAF

Al comienzo de este capítulo se ha hecho referencia a diversos instrumentos comunitarios de control del fraude: SIA, RIF y misiones comunitarias. Todos ellos han sido descritos en el capítulo 5, por lo que sólo resta hablar de un órgano común de coordinación en la lucha contra el fraude: la OLAF (oficina de lucha antifraude).

Las políticas comunitarias del área integrada, financiadas con presupuesto común, tienen como objetivo la realización de proyectos de interés general. El hecho de eludir los derechos e impuestos que abastecen el tesoro público comunitario o el empleo incorrecto de las subvenciones comunitarias se traduce, por tanto, en perjuicio para el contribuyente del área.

Por eso, la protección de los intereses financieros del área se ha de convertir en una de las prioridades principales de las instituciones comunes. Dicha actividad ha de cubrir acciones relativas a la detección y el seguimiento de fraudes en el ámbito aduanero, a los

desvíos de subvenciones y a la evasión fiscal, en la medida en que afectan al presupuesto comunitario. También es importante la lucha contra la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecta a los intereses financieros de la comunidad. Es evidente que los ataques a las políticas europeas cometidos por criminales y defraudadores dañan no sólo el presupuesto de la Unión sino también su credibilidad.

Con el fin de intensificar esta actividad y reforzar sus medios de lucha antifraude, en 1999 las instituciones comunitarias europeas crearon la OLAF. Se estableció al mismo tiempo su independencia de los gobiernos nacionales en la función de investigación. Sin embargo, pese a tener un estatuto particular de independencia para la función de investigación, la OLAF no deja de ser parte de la Comisión Europea.

Instrumento europeo de lucha contra la criminalidad transfronteriza y el fraude

La OLAF ejerce todas las competencias de investigación conferidas a la Comisión por la normativa comunitaria y los acuerdos en vigor con terceros países con el fin de reforzar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad Europea.

Más allá de la protección de los intereses financieros, la responsabilidad de la Oficina se extiende al conjunto de las actividades vinculadas a la protección de los intereses comunitarios contra comportamientos irregulares susceptibles de ser objeto de procedimientos de sanción administrativos o penales.

Consulta y cooperación con los Estados miembros. El Comité consultivo de coordinación de la lucha contra el fraude

En la práctica, los fraudes y otras irregularidades casi siempre se detectan en estrecha cooperación con los servicios de investigación nacionales. No se olvide que la principal obligación sobre este tema incumbe a los Estados miembros, ya que recaudan los recursos propios

tradicionales (es decir, los ingresos del presupuesto de la UE) por cuenta de la Comunidad y administran cerca de un 80 % de los gastos del presupuesto comunitario.

En los sectores donde existen fuentes especialmente lucrativas de beneficio ilícito, 'taskgroups' especializados por productos específicos tales como los cigarrillos, el alcohol o el aceite de oliva, se ha demostrado que una estrecha colaboración entre los Estados miembros y una coordinación eficaz a escala comunitaria puede revelarse extremadamente útil para detectar tráfico a gran escala. Lo mismo sucede con los esfuerzos desplegados a niveles comunitario y nacional para introducir medidas preventivas en estos ámbitos.

Investigaciones internas. Garantía del buen funcionamiento de las instituciones europeas

A tal efecto, la OLAF puede realizar investigaciones administrativas dentro de las instituciones, órganos y organismos comunitarios, en caso de que el fraude afecte al presupuesto de la UE. Se encarga también de investigar hechos graves, relacionados con el ejercicio de actividades profesionales por parte de los funcionarios.

Por otra parte, la Oficina puede pedir a toda persona interesada la información que juzgue útil para sus investigaciones. Incluso puede efectuar controles 'in situ' ante operadores económicos interesados, con el fin de tener acceso a la información relativa a posibles irregularidades cometidas por estos operadores.

B. INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL FRAUDE ADUANERO EN COLOMBIA

1. INTRODUCCIÓN

De igual forma que en el capítulo anterior sobre tipología del fraude, en éste se reserva una parte especial del mismo para mostrar, a modo de ejemplo, las estrategias seguidas en Colombia, que también se encuentra inmersa en un proceso de integración regional.

En Colombia, el control aduanero, se efectúa en dos etapas:

Control inmediato

Se realiza en los lugares habilitados por la autoridad aduanera (o zonas aduaneras primarias) para el ingreso o salida de mercancías y en los lugares de almacenamiento de las mismas, mientras se encuentran bajo control aduanero.

Este control en la importación se inicia con el aviso de llegada del medio de transporte, la presentación en el registro de los documentos de viaje, y llega hasta el levante o desaduanamiento de las mercancías. En el interior de este proceso se adelantan las correspondientes verificaciones documentales y/o físicas conforme a la selectividad determinada por el sistema informático y/o los perfiles de riesgo previamente establecidos, tanto para la revisión de la carga como para la diligencia de inspección de la mercancía, con carácter previo al levante o desaduanamiento.

Control posterior

El control posterior se realiza en zonas aduaneras secundarias, es decir, en el resto del territorio nacional (carreteras, lugares de almacenamiento, distribución o venta de mercancías, etc.). Dentro de las acciones de control posterior, es posible identificar acciones concretas, tendientes a contrarrestar el tipo de contrabando abierto, y otras acciones orientadas a contrarrestar el contrabando técnico (programas de control posterior).

2. PLANES O ACCIONES CONTRA EL CONTRABANDO ABIERTO

Las acciones contra el contrabando abierto se desarrollan bajo las siguientes formas:

Campañas de sensibilización

Estas campañas son iniciativa de la Dirección General y la Dirección de Aduanas de la DIAN. Se ejecutan a través de medios masivos de comunicación (televisión, radio y prensa) y su propósito es generar una cultura anticontrabando en la población.

También se desarrollan campañas masivas de sensibilización a través de la presencia de funcionarios en centros comerciales o en la realización de eventos especiales de gran concurrencia, como ferias, festivales, etc. Estos funcionarios brindan permanente orientación o capacitación a los particulares con el fin de promover y facilitar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y tributarias.

Operativos de control permanente

Todas las Administraciones de Aduanas, en los diferentes puntos de nuestra geografía, cuentan con grupos de funcionarios especialmente conformados para realizar de manera permanente operativos de control en

las zonas secundarias aduaneras de su jurisdicción, con el apoyo de la policía fiscal y aduanera (POLFA), así como operativos o acciones de control que nacen a partir de denuncias de terceras personas y/o por labores de inteligencia realizadas por los mismos funcionarios o la POLFA. Estos operativos pueden revestir la forma de visitas en empresas, centros comerciales, retenes en carreteras, allanamientos, etc.

Planes de lucha contra el contrabando

Los planes de lucha contra el contrabando son formulados desde el nivel central de la organización aduanera (Subdirección de Fiscalización Aduanera). Se orientan a combatir este flagelo por sectores económicos específicos y/o por las diferentes temporadas o estacionalidades en las que circulan cierto tipo de bienes o mercancías. Dentro de este tipo de planes, podemos citar, por ejemplo, el Plan Temporada Escolar, Plan Navidad, Plan carreteras sin contrabando y planes especiales por sectores económicos (calzado, textiles, computadores, etc.). Además de ser de ejecución masiva (cantidad de verificaciones o controles a realizar), estos planes son de ejecución simultánea en el territorio nacional, es decir, se desarrollan el mismo día o período en todas las Administraciones de Aduanas del territorio Nacional.

3. PLANES Y PROGRAMAS CONTRA EL CONTRABANDO TÉCNICO

Programas de control posterior de carácter nacional

La lucha contra el contrabando técnico se aborda a través del comportamiento de todos y cada uno de los sectores económicos. Para ello, la DIAN mantiene permanente comunicación con los gremios y/o asociaciones económicas legalmente organizadas y establecidas en el territorio nacional.

En el interior de la Subdirección de Fiscalización existe una dependencia denominada 'División de Programas de Fiscalización Aduanera', a la cual le compete, entre otras funciones, la formulación de programas específicos de control posterior. Para tal fin, esta dependencia cuenta con personal especializado en cada uno de los sectores de nuestra economía nacional. Sus funcionarios analizan el comportamiento del sector, identifican perfiles de riesgo y procesan información con miras a identificar los usuarios del comercio exterior con comportamientos atípicos dentro de cada sector (en materia de valor en aduana, clasificación arancelaria, origen, derechos antidumping, tratamientos preferenciales, etc.). Sobre esta base, formulan el programa, elaborando las instrucciones o procedimientos a ejecutar en las investigaciones sobre cada uno de los usuarios, etapa cuya ejecución corresponde a las Administraciones de Aduanas del país en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de los usuarios a investigar.

Dentro de estos programas destacan los vinculados a los siguientes sectores:

- Hidrocarburos.
- Sector agropecuario.
- Químicos.
- Metalmecánico.
- Textiles y confecciones.
- Calzado.
- Llantas y neumáticos.
- Automotriz y autopartes.
- Electrodomésticos.

Programas de control posterior de iniciativa regional o local

Las Administraciones de Aduanas regionales o locales también tienen la facultad de generar programas específicos de control posterior, orientados a contrarrestar el contrabando técnico con base en el conocimiento que estas Administraciones tienen de sus administrados.

Adicionalmente, como es en estas Administraciones donde se surte el proceso de ingreso y salida de mercancías, se centran en aquellos eventos en los que el control inmediato realizado sobre tal ingreso y salida suscite controversias (de valor, clasificación, origen, etc.). El área encargada de realizar el control inmediato en el cual se suscitó la controversia debe poner el caso en conocimiento del área de fiscalización (control posterior), instancia en la cual se desarrolla el proceso administrativo correspondiente para dirimir la controversia.

4. TEMAS QUE NO SON TOTAL COMPETENCIA DE LA ADUANA

Estupefacientes

En Colombia, el tema de narcóticos y/o estupefacientes, por disposición de la Ley 30 de 1989, le fue otorgado a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), que es la autoridad nacional en esta materia y labora con la Policía Antinarcóticos. En tal sentido, el papel de la aduana frente a este asunto es solamente un rol de apoyo, sin ser plenamente de su competencia. Por lo tanto, cuando la autoridad aduanera advierte la existencia de estupefacientes, bien sea en operaciones de importación y/o exportación, debe comunicarlo a la Dirección de Estupefacientes DNE o a la Policía Antinarcóticos, para que estas autoridades procedan a su incautación y judicialización.

Material radioactivo

En este tema, la autoridad nacional es el Ministerio de Minas y Energía, entidad a la cual la DIAN debe poner a disposición este tipo de bienes, en caso de identificar su ingreso o salida.

Armas químicas y nucleares, armas blandas pequeñas y livianas, armas biológicas

La autoridad nacional en relación con las armas es el Ministerio de Defensa. La DIAN juega solamente un papel de apoyo cuando identifica el ingreso o salida de este tipo de bienes.

Propiedad intelectual, propiedad industrial y/o marcaria

En este tema, la autoridad nacional es el Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo. Colombia cuenta actualmente con la Decisión 486 de la CAN, y se encuentra en proyecto un decreto que regula la adopción de medidas en frontera sobre la cuestión.

La DIAN, a través de la Subdirección de Fiscalización, ha creado un directorio de marcas que contiene el registro de los apoderados en Colombia de marcas de productos extranjeros. Este directorio es consultado por los funcionarios que realizan los diferentes tipos de controles con el fin de coadyuvar a combatir la piratería de productos y la falsedad marcaria, tanto en el ingreso como en la salida del territorio nacional. Se considera importante señalar que en Colombia la piratería y/o la falsedad marcaria no se encuentra tipificada como causal de aprensión de la mercancía o de cualquier otra medida cautelar por parte de la autoridad aduanera.

SECCIÓN II

PROCEDIMIENTOS ADUANEROS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La política comercial (PC) es uno de los pilares fundamentales sobre los que se construyen los procesos de integración aduanera.

La PC constituye el instrumento utilizado por los territorios que conforman el área integrada para, de una manera uniforme y única, fijar medidas que regulen el comercio de los terceros países con el área de referencia.

El marco legislativo que articula la política comercial es esencial en cuanto al nivel de obligatoriedad en el que estas medidas se enmarquen, asegurando así una aplicación homogénea en la unión aduanera frente a terceros países. En el ámbito europeo, estas normas se denominan reglamentos y decisiones, y son de obligado cumplimiento para los distintos Estados miembros y/o las instituciones.

Dentro de la PC existen dos tipos:

- La política comercial autónoma.
- La política comercial convencional.

2. LA POLÍTICA COMERCIAL AUTÓNOMA

La política comercial autónoma constituye el conjunto de medidas jurídicas adoptadas de forma unilateral y destinadas a la protección del mercado interior frente a terceros países.

Dentro de estas medidas, es un instrumento principal el arancel aduanero común (AAC), así como otras medidas establecidas por la política antidumping y antisubvención, o las destinadas a la protección de los derechos de propiedad industrial e intelectual.

No obstante, estas medidas están condicionadas al cumplimiento de los compromisos asumidos por cada país en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el Convenio del GATT.

Las grandes áreas que constituyen la política comercial autónoma son las siguientes:

1. La política arancelaria.
2. Los regímenes comerciales.
3. Las medidas de defensa comercial.
4. Controles paraaduaneros.

La política arancelaria

La **política arancelaria** constituye una de las principales áreas de la política comercial autónoma. Establece el conjunto de medidas a aplicar sobre los tipos arancelarios determinados en el arancel aduanero común para la protección del mercado interior. Estas medidas son las modificaciones, suspensiones y rebajas arancelarias.

Los regímenes comerciales

Los regímenes comerciales constituyen un conjunto de medidas que regulan la entrada y salida de mercancías en función de su naturaleza y origen, dando lugar en determinados casos a la adopción de medidas de prohibición, restricción cuantitativa o vigilancia.

En el seno de la Unión Europea merece especial atención la Política Agraria Común (PAC).

La PAC está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, comercio y tratamiento de los productos agrícolas en la Unión Europea. Los objetivos de la PAC son los siguientes:

- Incrementar la productividad agrícola fomentando el progreso técnico, el desarrollo racional de la producción agrícola y el empleo óptimo de los factores productivos, en particular la mano de obra.
- Garantizar un nivel equitativo a la población agrícola, en especial mediante un aumento de la renta individual de los agricultores.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Para lograr estos objetivos se constituyeron las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Éstas son el instrumento básico del mercado agrícola, y adoptan, entre otras medidas, la coordinación de las diversas organizaciones nacionales de mercado, la fijación de normas comunes sobre la competencia y, en general, la organización europea del mercado.

La PAC se financia a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que absorbe una parte sustancial del presupuesto comunitario. Se divide en dos secciones: Orientación y Garantía.

Si bien la PAC consiguió sus objetivos en los primeros años de aplicación, posteriormente generó un efecto

colateral adverso. Los agricultores comunitarios incrementaron su producción hasta superar el nivel de absorción del mercado, de manera que se generaron enormes excedentes y aumentó del gasto agrícola comunitario.

Esto promovió la primera reforma de la PAC, cuyo objetivo era reducir el número de trabajadores y fomentar la creación de unidades de producción más eficientes. No obstante, persistió el desequilibrio entre la oferta y la demanda.

Posteriormente sucedieron otras reformas que adoptaron medidas como la introducción de mecanismos de reducción de la producción en sectores problemáticos, la reducción de precios agrícolas para aumentar la competitividad de los productos en el mercado interior y mundial, la compensación de las pérdidas sufridas por los agricultores y otras medidas de protección del medio ambiente.

Estas reformas se vieron truncadas por los acontecimientos ocurridos posteriormente, como la ampliación de la UE a los países de Europa Oriental y Central, las restricciones presupuestarias ocasionadas por la preparación para la unión monetaria y la creciente competitividad de los productos de terceros países. Todo ello exigió una nueva modificación de la PAC.

La reforma posterior fue la conocida como Agenda 2000, entre cuyos objetivos se encontraban mejorar la competitividad de los productos agrícolas y fomentar un nivel de vida equitativo para los agricultores, creando puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de obtención de rentas. Por último, la reforma de 2003 introdujo medidas de reforma integral como la eliminación de pagos directos a los agricultores y su sustitución por el pago por explotación.

Las medidas de defensa comercial

Las medidas de defensa comercial son esenciales para la protección de los productos comunitarios frente a las importaciones de terceros países. Éstas medidas son los derechos antidumping, los derechos compensatorios o las mercancías con usurpación de marca.

Controles para-aduaneros

Por último, están los controles para-aduaneros a la importación y exportación ajenos a la propia aduana. Se dan en respuesta a exigencias de la normativa según la naturaleza y características de la mercancía para la protección de la salud, la seguridad de los consumidores y la protección de animales y plantas.

3. POLÍTICA COMERCIAL CONVENCIONAL O BILATERAL CON PAÍSES TERCEROS

La política comercial convencional o bilateral con países Terceros constituye el conjunto de medidas que posibilitan el intercambio de mercancías a través de relaciones especiales adoptadas de forma consensuada con países o grupos de países.

Estas relaciones comerciales vienen inspiradas en el Tratado constitutivo de la CEE, que consagra la capacidad para negociar acuerdos comerciales y de asociación. El instrumento para articular las relaciones especiales lo constituyen los acuerdos preferenciales, ya sean de carácter bilateral (acuerdos de asociación) o regional (Convenios de Lomé).

La finalidad de estos acuerdos es la concesión de rebajas arancelarias, pudiendo llegar a una supresión total, que faciliten los intercambios mutuos. Este tema se abordará con más detalle en el apartado de origen.

4. LAS POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

La política autónoma en la **Comunidad Andina** no se encuentra del todo armonizada. Se basa en un mecanismo de 'medidas de salvaguardia' aplicables a las mercancías provenientes de países no miembros de esta comunidad e incluso a los países miembros.

Las normas que establecen estas medidas son **decisiones** de aplicación plena en todos los países miembros.

Las medidas de salvaguardia respetan los principios establecidos en los Acuerdos del GATT y los Acuerdos Textiles de la OMC.

Existe un organismo supranacional, la Secretaría General de la Comunidad Andina, que resuelve sobre las controversias en la aplicación de estas medidas de salvaguardia comunitaria, preferentemente de carácter arancelario.

Se estipulan, asimismo, medidas de salvaguardia de carácter provisional cuando se den situaciones de amenaza grave al comercio interno. Estas medidas están previstas para prácticas originadas en los territorios de otros países miembros y de países fuera de la subregión.

Se establece la posibilidad de aplicar medidas compensatorias, previa solicitud de los países miembros o de personas físicas y jurídicas con intereses legítimos a la Secretaría General de la Comunidad, ante las siguientes situaciones:

- Subvenciones, subsidios o medidas dumping originados en un Estado miembro que amenacen la producción nacional, el mercado interno o a la producción de otro Estado destinada a la exportación.
- Medidas para corregir las distorsiones en la competencia causadas por restricciones en las exportaciones, con exclusión de productos primarios tradicionales y de primera necesidad.

Para la fijación de la medida compensatoria se establecen reglas de cálculo de la subvención en función del beneficio obtenido por el receptor durante un periodo y la determinación de lo que se entiende como valor normal del mercado para el cálculo del precio que determina el derecho antidumping aplicable.

Asimismo, se establece la posibilidad de invocar la extensión de medidas de salvaguardia al comercio intraregional cuando un país sufra un desequilibrio considerable en su balanza de pagos.

Se establecen normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina, tanto respecto a las conductas practicadas en uno o varios países miembros que afecten a otros países de la región como a las actuaciones emprendidas por países terceros.

Venezuela ha emprendido programas de reforma de su política comercial. En ellos se incluye la implementación de normas para satisfacer la necesidad de regular la competencia desleal, de manera que los niveles existentes de protección no coloquen en desventaja a los productores nacionales frente a sus competidores internacionales.

El aparato productivo nacional venezolano está expuesto a los perjuicios causados por prácticas desleales de productores que venden bienes a precios sustancialmente inferiores a lo que sería su valor normal en el mercado de exportación o de origen (dumping). Estas prácticas provienen de productores que reciben subsidios en sus naciones. En este sentido, se publicó en Gaceta Oficial la Ley sobre Prácticas Desleales de Comercio Internacional y su Reglamento, que representa un eslabón de la política industrial y comercial destinado a sentar las bases para convertir el proceso de apertura en un instrumento efectivo de desarrollo económico, además de regular las políticas, alineamientos y medidas destinadas a prevenir e impedir los efectos perjudiciales sobre la producción nacional que puedan ocasionar las importaciones de bienes hechas en condiciones de dumping o subsidios. En nuestro país, las medidas de política comercial podríamos dividirlas en medidas arancelarias y no arancelarias.

Las medidas arancelarias serían las medidas antidumping, compensatorias, de salvaguardia y de subsidio. Su objetivo es proteger la propiedad intelectual, establecer cupos a productos agrícolas, proteger el medio ambiente y disponer de medidas sanitarias, normas técnicas de calidad y medidas anticontrabando.

Cuando se detecta una práctica desleal (dumping o subsidios) que genera un daño a la producción nacional, se aplica un gravamen especial para contrarrestar los efectos perjudiciales de las importaciones investigadas, discriminándose por país y por empresa (esto no es un impuesto). Para ello se aplican derechos antidumping y compensatorios.

Los derechos antidumping y los derechos compensatorios son parte de la base imponible del IVA, conjuntamente con el valor en aduana, los derechos arancelarios y demás gravámenes aplicables.

Los Ministerios de Finanzas y de Producción y Comercio promulgaron una resolución que obliga a los importadores de bienes similares a los productos sometidos a derechos antidumping o compensatorios a presentar un certificado de origen para demostrar que sus importaciones no son originarias del país para el que se establece la medida.

Las medidas para proteger la propiedad intelectual son establecidas por el Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual (SAPI), ente adscrito al Ministerio de Producción y Comercio que ha permitido unir bajo una misma organización la propiedad intelectual y los derechos de autor. Esta fusión hace posible agilizar y optimizar el proceso de registro, protección y difusión de las creaciones del intelecto humano bajo los diversos esquemas que operan actualmente en el Sistema Venezolano de Propiedad Intelectual.

En Venezuela, la política no arancelaria se aplica, entre otras vías, a través de las medidas de prohibición de importaciones, medidas de reserva de importaciones al ejecutivo nacional, permisos concedidos por distintos ministerios según competencia, certificados sanitarios, licencias de importación, contingentes arancelarios, etc.

Las medidas de protección comercial venezolanas son aplicables al resto de los países de la Comunidad Andina.

En cuanto al equivalente de la Política Agrícola Común europea, en la CAN no existe en la actualidad una política común en materia agrícola, aunque sí está en proyecto (Programa Agropecuario Común Andino).

No obstante, hay un sistema andino llamado 'José Celestino Mutis', que se define como el conjunto de acciones que permiten proteger a los países miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos, así como atender a las necesidades alimenticias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, la tecnología, el establecimiento de reservas, la comercialización y el consumo de alimentos.

Los países miembros del grupo andino se ven afectados por las distorsiones generadas debido a la inestabilidad de los precios, lo que supone una mayor incertidumbre de sus precios internos y de sus producciones agropecuarias y una mayor dependencia alimenticia externa.

Dentro de los esfuerzos de apertura económica y modernización productiva, los países miembros de la CAN han iniciado un proceso de eliminación de los controles directos a las importaciones de alimentos procedentes de terceros países, sustituyéndolos por mecanismos de estabilización de precios.

Dichos mecanismos constituyen instrumentos adecuados para la defensa de los productores y los consumidores contra la inestabilidad natural de los precios agrícolas y las distorsiones de los precios prevalecientes en los mercados internacionales, facilitando a los productores la programación de sus inversiones en condiciones de menor incertidumbre.

Adicionalmente, las franjas de precios facilitan la vinculación de los productores de la subregión al mercado internacional, lo que está en consonancia con la estrategia de modernización de la agricultura en la que están inmersos los cinco países miembros.

Dichos mecanismos deben estar armonizados como parte del arancel externo común Andino para evitar tratamientos arancelarios diferentes a productos iguales, que pudieran generar distorsiones en las condiciones de competencia en el mercado subregional.

Se hace necesario asegurar la continuidad y adecuada coordinación subregional de los trabajos técnicos relacionados con el desarrollo, seguimiento y evaluación del Sistema Andino de Franjas de Precios y de los demás aspectos comerciales de la Política Agropecuaria Común.

Es por ello que se decide establecer el Sistema Andino de Franjas de Precios Agropecuarios (en adelante, el Sistema). El objetivo principal es estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales o por graves distorsiones de los mismos. Con tal fin, los países

miembros aplicarán a las importaciones de esos productos procedentes de terceros países derechos variables adicionales al arancel externo común (AEC) cuando los precios internacionales de referencia de dichos productos sean inferiores a determinados niveles piso. Asimismo, los países miembros aplicarán rebajas al AEC para reducir el costo de importación cuando los precios internacionales de referencia sean superiores a determinados niveles techo.

El Sistema cubre dos clases de productos:

- a) Productos marcadores. Son aquellos productos agropecuarios cuyos precios internacionales son utilizados para el cálculo de las franjas.
- b) Productos derivados y sustitutos. Son aquellos productos obtenidos mediante transformación o mezcla de productos marcadores, o que pueden reemplazar en el uso industrial o en el consumo a un producto marcador o derivado. El Sistema cubre los productos derivados y sustitutos (productos vinculados). Su inclusión es indispensable para evitar desviaciones en el comercio o desequilibrios en la estructura de protección efectiva. Los productos vinculados son los comprendidos en las subpartidas NANDINA.

Dentro de la Comunidad Andina existe un Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola. El Programa tiene como objetivo general el desarrollo integral y equitativo de las zonas rurales de la Comunidad, lo que conlleva elevar su nivel y calidad de vida, garantizar la seguridad alimenticia de la subregión y el desarrollo de sus sectores agropecuario y agroindustrial de forma sostenible y competitiva, todo ello con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores.

Las medidas de defensa comercial basadas en los servicios para-aduaneros están contenidas en la Decisión relativa al Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, que establece el marco jurídico para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias de aplicación al comercio intraregional. Estas medidas afectan a plantas, productos vegetales, animales y sus productos reglamentados.

No obstante, en el tráfico de estos productos en el interior de la región se pueden establecer medidas de carácter nacional. En Bolivia están contenidas en la Ley General de Aduanas y su Reglamento.

En Venezuela, estos controles para-aduaneros se realizan de acuerdo a normas nacionales, establecidas mediante reglamentos técnicos de cada ministerio en función de sus competencias.

Existen, sin embargo, normas comunes para el registro, control y comercialización de productos veterinarios originados en un país miembro o importados por uno de ellos.

Los productos y las empresas importadoras de estos productos deberán registrarse previamente ante la autoridad nacional del país miembro importador. Estas empresas deberán presentar ante la aduana las preceptivas autorizaciones sanitarias.

En Venezuela, las medidas de protección comercial por motivos de seguridad establecen prohibiciones, licencias, permisos, restricciones, registros y certificados sanitarios mediante el arancel de aduanas, la ley sobre el delito de contrabando y la normativa legal vigente.

De hecho, se prohíbe en todo el territorio nacional la importación y el tránsito de ciertas mercancías sensibles.

Por motivos de seguridad, la importación de armas y municiones, sus partes y accesorios, está regulada mediante permiso del Ministerio de la Defensa.

En cuanto a la protección del medio ambiente, podemos señalar que nuestro país dictó un decreto publicado en noviembre de 2004 para proteger la capa de ozono.

Las medidas para proteger la propiedad intelectual y el patrimonio público son establecidas por el Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual (SAPI), ente adscrito al Ministerio de Producción y Comercio. Dentro de sus objetivos está el de proporcionar seguridad jurídica a través de la tutela de la propiedad intelectual sobre obras artísticas, científicas, tecnológicas, patentes, denominaciones de origen, variedades vegetales, marcas y otros signos distintivos.

La Ley sobre el delito de contrabando establece que la sustracción sin autorización previa de bienes que integren el patrimonio cultural de la nación incurre en contrabando agravado, y será penada por ese delito. De igual manera, ingresar al territorio nacional bienes del patrimonio cultural de otros países sin la autorización de la autoridad competente incurre en contrabando agravado, y será penada por ese delito.

Por último, en relación a la política arancelaria, se establece en 1993 mediante Decisión el 'Arancel Externo Común, Programa de Liberación e Incentivos a las Exportaciones Intrasubregionales', todavía vigente. Los países andinos acuerdan la liberación total del pago del gravamen arancelario. Perú se excluyó, si bien comprometiéndose a perfeccionar la zona de libre comercio y no aplicar aranceles en el comercio de la subregión.

Mediante otra Decisión se establece el arancel externo común (AEC). Se acuerda aplicar los niveles de 5, 10, 15 y 20 % para el comercio con terceros países, autorizando a Bolivia a aplicar niveles únicamente de 5 y 10 %. Perú no se compromete a la adopción de ninguno de dichos niveles, por tanto aplica hasta el día de hoy su arancel nacional. Esta Decisión permite diferencias temporales a algunos productos en función de las características que posibilita.

No existe ni ha existido la intención de abandonar el AEC. Hoy día, en el comercio internacional y en los procesos de integración, el AEC, si bien sigue siendo importante, no es el único ni el principal instrumento de la política arancelaria. Es uno entre varios.

Los países tienen libertad para negociar acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países en virtud de la Decisión 598 adoptada en 2004. El único requisito es notificar a la Comisión de la CAN antes de la firma del acuerdo.

- Los cinco países presentan una estructura arancelaria escalonada que refleja similar orientación de la política arancelaria.
- Los niveles que conforman las diferentes escalas arancelarias son distintos. Por ello las coincidencias de Perú con el resto de socios andinos son muy pocas.

- Los patrones de protección sectorial son homogéneos: mayor protección a los sectores sensibles y baja protección a las materias primas, insumos y maquinarias.
- Las negociaciones con terceros permite a los países dirigir sus políticas arancelarias a las necesidades de importación y de selección de proveedores.

En **Colombia**, las medidas de restricción comercial las fija La Dirección de Impuestos y Aduanas, de manera que por razones de control podrá prohibir o restringir el ingreso y salida de determinadas mercancías.

Las autoridades administrativas encargadas de otorgar los 'vistos bueno' para la importación o exportación y los permisos sanitarios tras realizar inspecciones en lo referente a productos fito y zoonosanitarios, pecuarios, productos CITES y productos agroalimentarios son el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), adscritos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Dirección General de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), adscrito al Ministerio de Protección Social.

En ocasiones, las inspecciones a esta clase de mercancías se realizan de manera simultánea con la autoridad aduanera en los lugares de arribo; en otras las inspecciones sanitarias o de CITES se realizan en criaderos o zoonocriaderos y la aduana ejerce el control de exportación o importación con los 'vistos buenos', los certificados sanitarios o CITES que se requieren como documento soporte de una exportación o importación.

El ente encargado de dictar las políticas encaminadas a la protección de mercancías en Centroamérica es el Consejo de Ministros de la Integración Centroamericana (COMIECO), por medio de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano establece en su capítulo VII sobre prácticas de comercio desleal, artículo 25, que los Estados contratantes podrán tomar las medidas compensatorias necesarias para contrarrestar prácticas comerciales de países fuera de la región que amenacen o

causen un grave perjuicio a la producción centroamericana, especialmente cuando se trate de importaciones a precios anormalmente bajos o de subsidios a la exportación. Las medidas adoptadas se basan en derechos antidumping o compensatorios.

No obstante, el artículo 26 del citado Convenio establece como cláusula de salvaguardia la posibilidad de adoptar medidas de carácter unilateral para modificar tipos arancelarios a la importación cuando el Estado miembro tenga problemas de desequilibrio de la balanza de pagos, desabastecimiento de materias primas, desorganización del comercio o cualquier situación de emergencia que lo justifique.

En el caso particular de **Costa Rica**, se adoptan medidas restrictivas de protección comercial que prohíben la importación de determinados productos estratégicos para el país del resto de los países del ámbito centroamericano.

Destaca el hecho de que en el ámbito centroamericano no existe una Política Agrícola Común.

Por lo que respecta a los controles para-aduaneros, en la región centroamericana se llevan a cabo por personal de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, presentes en las aduanas fronterizas de los respectivos países miembros, que emiten certificados que posteriormente se adjuntan a la declaración aduanera. Los permisos y/o autorizaciones emitidos por estas instituciones son tramitados por los usuarios con anterioridad al ingreso de las mercancías.

Actualmente, la Dirección General de Aduanas de **El Salvador** está liderando y coordinando un proyecto de Ventanilla Única para que el trámite y autorización de estos permisos se haga en forma electrónica y puedan ser visualizados en línea por los funcionarios de la aduana encargados de verificar el cumplimiento de las obligaciones no tributarias de los usuarios.

En materia de controles para-aduaneros, **Honduras** exige certificados fitosanitarios, zoonosanitarios y certificados de importación emitidos por las autoridades competentes, tales como la Secretaría de Salud Pública, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Recursos Naturales, para las importaciones de

productos de origen animal, vegetal y mineral, así como para otras sustancias controladas.

Las medidas de protección comercial por motivos de seguridad en la región centroamericana se realizan mediante leyes nacionales: la Ley de Protección del Patrimonio, Ley del Medio Ambiente, Ley de armas, etc.

Dentro de esta normativa se establecen los controles y requisitos que deben efectuarse en el ingreso y permanencia temporal o definitiva de las mercancías en el país.

En Honduras existen medidas restrictivas de importación a mercancías que atenten contra la seguridad nacional, (armas, explosivos, estupefacientes, etc.). En cuanto a la protección del medio ambiente, se cuenta con restricciones a productos que afecten a la capa de ozono, como son los gases refrigerantes, pesticidas, fungicidas y plaguicidas, para los cuales existen mecanismos de control por parte de las autoridades competentes. Éstas regulan las cantidades permitidas mediante cuotas asignadas. Respecto al patrimonio histórico, el Ministerio de Cultura y Turismo es el encargado de regular y controlar la entrada y salida de piezas arqueológicas y culturales mediante comunicaciones directas a través de las administraciones de aduanas.

En la política arancelaria aplicable en la región centroamericana existe la exención de los derechos arancelarios (arancel aduanero) a la importación en el intercambio comercial de mercancías originarias de los países. Para hacer frente a terceros, se cuenta con un arancel aduanero armonizado en un 96 %, el cual se aplica a través del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). Este cuenta con el arancel aduanero negociado en el marco de los tratados de libre comercio suscritos con terceros países.

México aplica como medidas de protección comercial el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.

En este Tratado se establece una política arancelaria que contiene restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y programas de diferimiento de aranceles aduaneros.

Salvo que se disponga otra cosa, ninguna de las partes podrá rembolsar el monto de los aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de aranceles aduaneros adeudados, en relación con un bien importado a su territorio. Para ello debe cumplirse alguno de los siguientes requisitos:

- a) El bien debe ser posteriormente exportado a territorio de otra parte.
- b) El bien debe utilizarse como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra parte.
- c) El bien debe ser sustituido por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra parte, en un monto que exceda al menor entre el monto total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre la importación del bien a su territorio, y el monto total de aranceles aduaneros pagados a otra parte en relación con el bien que se haya posteriormente exportado al territorio de esa otra parte.

Con la condición de exportar, ninguna de las partes podrá rembolsar, eximir, ni reducir:

- a) Las cuotas antidumping o compensatorias que se apliquen de acuerdo con las leyes internas de una parte y no sean incompatibles con las disposiciones del capítulo XIX: "Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias".
- b) Las primas que se ofrezcan o recauden sobre bienes importados derivadas de cualquier sistema de licitación relativo a la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación, de aranceles cuota o de cupos de preferencia arancelaria.
- c) Los derechos aplicados de conformidad con la sección 22 de la 'United States Agricultural Adjustment Act', sujetos a las disposiciones del capítulo VII: "Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias".

- d) Los aranceles aduaneros, pagados o adeudados, respecto de un bien importado a su territorio y sustituido por un bien idéntico o similar que sea posteriormente exportado a territorio de otra parte.

Cuando un bien se importe a territorio de una parte de conformidad con un programa de diferimiento de aranceles aduaneros y se exporte a territorio de otra parte, se utilice como material en la producción de un bien exportado a territorio de otra parte o se sustituya por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra parte, la parte de cuyo territorio se exportó el bien:

- a) Determinará el monto de los aranceles aduaneros como si el bien exportado se hubiera destinado al consumo interno.
- b) Podrá eximir o reducir dicho monto en la medida en que lo permita el párrafo 1.

Para establecer el monto de los aranceles aduaneros susceptibles de reembolso, exención o reducción de conformidad con el párrafo 1 respecto de un bien importado a su territorio, cada una de las partes exigirá la presentación de prueba suficiente del monto de aranceles aduaneros pagados a otra parte en relación con el bien que subsecuentemente se ha exportado a territorio de esa otra parte.

Si en un plazo de 60 días a partir de la fecha de la exportación no se presenta prueba suficiente de los aranceles aduaneros pagados a la parte a la cual el bien se exporta, posteriormente, conforme a un programa de diferimiento de aranceles aduaneros señalado en el párrafo 3, la parte de cuyo territorio se exportó el bien:

- a) Cobrará el monto de los aranceles aduaneros como si el bien exportado se hubiera destinado al consumo interno.
- b) Podrá rembolsar dicho monto en la medida en que lo permita el párrafo 1, con la presentación oportuna de dicha prueba conforme a sus leyes y reglamentaciones. Este sistema se aplicará con carácter general, salvo determinadas excepciones.

Existen, asimismo, medidas de protección entre los territorios firmantes del Acuerdo adoptadas en la Ley de Comercio Exterior, cuyas competencias son asumidas por la Secretaría de Economía y de las comisiones Auxiliares. Éstas son las siguientes:

- Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías cuando lo estime urgente mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del exterior y destinadas a él a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En México no existe un equivalente a la Política Agrícola Común, si bien los Estados firmantes del Tratado se comprometen a una serie de obligaciones internacionales contenidas en distintos anexos que se aplican según los casos a distintas partes.

Panamá no dispone de medidas para la protección de mercancías frente a terceros países. La razón es que no se ha hecho todavía una integración económica o aduanera con los bloques de comercio existentes en la región.

Las únicas medidas que pueden considerarse de restricción son las que se refieren a los controles de seguridad, medioambientales, de salubridad, fitosanitarios o zoonosanitarios. Pero no obedecen a la existencia de una integración regional.

No existe un equivalente a la PAC en el territorio aduanero comunitario.

Los controles para-aduaneros se efectúan a través de dos metodologías:

- a) Documental. Implica la solicitud de permiso, con carácter previo a la llegada de la carga, para la importación al órgano anuente correspondiente.
- b) Examen físico. A través del aforo aduanero se hace la verificación de la certeza de la declaración con respecto a la mercancía presentada a despacho.

Estos análisis y el ingreso lo realizan y autorizan las instituciones competentes.

Existen medidas comerciales de seguridad. La República de Panamá es signataria de diversos tratados y convenios internacionales que establecen compromisos en materia de seguridad, medio ambiente, patrimonio y otros. Estas medidas de protección comercial son facilitadas en muchas ocasiones gracias al intercambio de información con otros países involucrados.

Dentro de la política comercial en **MERCOSUR** cabe destacar que la política arancelaria se basa en el arancel externo común (AEC), vigente a partir del 1 de enero de 1995. Rige a nivel comunitario la última versión de la Nomenclatura del Sistema Armonizado. Los Estados parte adoptaron la Nomenclatura Común del SA bajo la denominación 'Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM)', con ocho dígitos.

La NCM con ocho dígitos en su última versión se ajustó a la Tercera Enmienda del Sistema Armonizado a partir del 1 de enero de 2002.

El AEC tiene una estructura de once niveles, de alícuotas de 0 % a 20 %, aumentando en escalones de 2 %.

Dado que aún no existe la distribución de la renta aduanera, los Estados parte continúan cobrando el AEC a las importaciones de extrazona que ingresan por otro Estado parte. No obstante, está prevista la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera para el 2008, con el objetivo de avanzar en la unión aduanera. Para ello se establece que se contará con la vigencia del Código Aduanero MERCOSUR y la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera existentes en los Estados parte (esto último se encuentra en etapa avanzada de su desarrollo e implementación).

Por lo que respecta al tratamiento arancelario dentro y fuera del área integrada, es importante destacar que en la intrazona se aplicó en el período de transición (1991-1994) el Programa de Liberalización Comercial (PLC) establecido en el anexo 1 del Tratado de Asunción. Este programa se define como un esquema de desgravación lineal y automático de los aranceles a nivel intraregional (cumplimentado cada semestre con listas de excepciones). Luego (1995-1999) se implementó el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAFUA), por lo que en el año 2000 se llegó al arancel 0 % intrazona con escasas excepciones (automotores y azúcar, por ejemplo).

Consistía esencialmente en un régimen de excepción al libre comercio intrazona. Los productos incluidos en dicho régimen estaban sujetos al cobro de derechos arancelarios, que serían desgravados de manera lineal y convergente hasta alcanzar 0 % el 1 de enero de 2000. El Régimen de Adecuación tuvo una duración de cuatro años para Argentina y Brasil, mientras que Paraguay y Uruguay contaron con cinco años. De esta manera, a partir de enero de 2000 todos los productos del universo arancelario (excepto el sector automotor y azucarero) alcanzaron el arancel 0 para el comercio intrazona.

En la extrazona rige el arancel externo común (AEC) con excepciones.

Los Estados parte podrán establecer excepciones al AEC con vigencia hasta 2008 para diferentes ítems arancelarios. Hasta un 20 % de las mismas pueden ser modificadas y comunicadas a los demás EP semestralmente para la lista de excepciones básicas (en el caso de Paraguay alcanza hasta 2010).

El arancel externo común del MERCOSUR establece algunos regímenes excepcionales proyectándose una convergencia paulatina. Esto se ha traducido en listas de excepciones nacionales y listas sectoriales.

Las listas de excepciones sectoriales se corresponden con los bienes de capital y los bienes de informática y telecomunicaciones:

- Bienes de capital (BK). Tienen una convergencia lineal y automática hacia un AEC del 14 % para los BK producidos en el MERCOSUR y del 0 % para los

no producidos en la región. Por consenso entre los países se pueden establecer niveles de AEC inferiores al 14 %.

En la situación actual (Dec. CMC N° 40/05):

- a) Se prorroga hasta el 1 de enero de 2009 la entrada en vigencia del Régimen Común de Bienes de Capital no Producidos
- b) Se autoriza a los Estados parte a mantener los regímenes de importación de BK vigentes.
- c) Se instruye al Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión del AEC y elaborar antes del 31 de diciembre de 2006 una propuesta de revisión para los bienes de capital.
- Bienes de informática y telecomunicaciones (BIT). Este régimen también cuenta con una convergencia lineal y automática hacia el AEC de 16 % (con alícuotas que van de 0 a 16 %, distribuyéndose en 9 niveles), previendo la posibilidad de fijarse AEC inferiores al 16 %, siempre y cuando se asegure la consistencia de la estructura arancelaria.

En la situación actual (Dec. CMC N° 39/05):

- a) Se prorroga el plazo establecido para que la Comisión de Comercio negocie un régimen común de BIT hasta el 31 de diciembre de 2006.
- b) Se instruye al Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión del arancel externo común. Antes del 30 de diciembre de 2006 deberán elaborar una propuesta de revisión del AEC para el sector que deberá aplicarse a partir del 1 de enero de 2009.
- c) Se autoriza a los Estados parte a aplicar aranceles distintos al AEC hasta el 31 de diciembre de 2006.
- d) Se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2011 la autorización a Paraguay y Uruguay para

aplicar una alícuota del 2 % para la importación extrazona de BIT.

Las medidas de protección establecidas a través de los regímenes comerciales se estipulan mediante prohibiciones y cupos.

Las medidas de defensa comercial están basadas en derechos antidumping, derechos compensatorios y medidas relativas a la falsificación marcara.

En el MERCOSUR existen medidas restrictivas aplicables a los Estados pertenecientes al área integrada con el fin de atenuar los problemas derivados de los desequilibrios en la oferta y demanda inesperados o el desabastecimiento. La Resolución 69/00 del Grupo Mercado Común (GMC) permite que los Estados parte apliquen reducciones temporarias de las alícuotas de importación de códigos arancelarios del arancel externo común (AEC.), con plazos de vigencia definidos y limitados a contingentes.

Así, por ejemplo, en Uruguay se aplican derechos específicos para los productos originarios de la República Argentina. El Ministerio de Economía y Finanzas está facultado a fijar derechos específicos únicamente cuando se configuren situaciones especiales derivadas de precios distorsionados por aplicación de políticas de estímulo regionales y sectoriales. En la actualidad, en uso de dicha facultad, el Ministerio de Economía y Finanzas fijó derechos específicos a las importaciones procedentes de la República Argentina de determinados ítems arancelarios. Están excluidos de la aplicación de estos derechos los productos procedentes de determinadas empresas productoras argentinas que justifiquen fehacientemente su exclusión.

No existe en MERCOSUR un equivalente a la PAC europea.

Los controles para-aduaneros se realizan en MERCOSUR en las fronteras (ingreso/egreso). Con carácter previo a los controles aduaneros, los certificados correspondientes deben acompañarse al solicitar la destinación aduanera.

En aquellas fronteras que funcionan con Áreas de Controles Integrados (ACI) los controles sanitarios y

fitozoosanitarios se realizan (en la mayoría de los casos) de forma simultánea.

Existen algunos criterios sanitarios armonizados mediante normas comunitarias, pero los procedimientos de control para-aduaneros (salud pública, sanidad animal, vegetal, seguridad) no han sido armonizados todavía. Su forma de ejecución depende de la autoridad competente en cada Estado parte y su coordinación en frontera.

En cuanto a las medidas de protección comercial aplicables por motivos de seguridad, protección del medio ambiente, patrimonio histórico y otros motivos, no existe más normativa común que la contenida en el Convenio MERCOSUR sobre medio ambiente.

En **Argentina**, la AFIPDGA, en virtud de su Disposición N° 36/2006, ha previsto e implementado la creación de la Subdirección de Control Aduanero. Se ha habilitado dentro de ella una estructura que refleja las necesidades actuales de control sobre determinadas áreas específicas para la prevención e investigación de aquellas mercaderías que pudieran estar sometidas a prohibiciones no económicas, las incursas en delitos de fraude marcario y, en general, todos aquellos comportamientos que atenten contra la dinámica lícita del comercio internacional. Se tiene en cuenta que los actores involucrados pueden revestir el carácter de verdaderas organizaciones de carácter transnacional, operando sin fronteras ni escrúpulos en sus tráficos y abarcando un abanico que barre desde las armas hasta la mercadería falsificada, pasando incluso por el narcotráfico.

En **Paraguay**, la Dirección Nacional de Aduanas establece medidas de protección de determinadas mercancías a través de la emisión de licencias de importación que requieren de autorización previa para la importación. Es el caso las armas de fuego, los explosivos, insecticidas y fungicidas, jeringas y agujas, materias primas para la fabricación de CDs, sustancias estupefacientes, azúcar, productos derivados del petróleo. Por último existe un listado de productos para los que está prohibida su importación.

En **Uruguay**, los controles para-aduaneros se realizan al tramitarse el ingreso/egreso/tránsito de la mercadería ante la aduana. Ésta exige la presentación de la

autorización otorgada por la autoridad competente según el caso: Ministerio de Salud Pública, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Interior, de Defensa Nacional, etc.

Se realizan controles físicos cuando así lo requiera el tipo de mercadería, la situación sanitaria o de seguridad. En estos casos, el control aduanero se realiza en forma conjunta con dichas dependencias (según el criterio de las autoridades competentes, que operan en los puntos de control habilitados por aduana).

Cuando la situación no permita el control 'in situ' llevado a cabo por dichas dependencias, se realiza mediante la presentación ante la aduana del certificado de autorización (certificado previo) otorgado por el organismo competente, que avala la procedencia de la operación.

En Uruguay, las medidas de protección comercial se aplican mediante prohibiciones y restricciones a las operaciones de importación y tránsito, principalmente por motivos sanitarios, fitosanitarios, de salud, inocuidad, seguridad y protección del medio ambiente

Además, el Poder Ejecutivo está facultado para "prohibir con carácter general o particular, por un plazo no mayor de seis meses, la importación total o parcial de toda clase de mercaderías, artículos, productos y bienes prescindibles, suntuarios y/o competitivos de la industria nacional". Dicha prohibición puede reiterarse por nuevos pronunciamientos.

Por motivos de seguridad se requiere autorización de Ministerio de Defensa Nacional. El almacenaje de estas mercaderías sólo se autoriza en dependencias del ejército o a quien éste nombre depositario.

Por motivos de protección del medio ambiente, se aplican las disposiciones del Ministerio de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Para la protección del patrimonio histórico nacional se debe contar con autorización de la Comisión de Patrimonio Histórico del Ministerio de Educación y Cultura.

Otras medidas de protección son las impuestas por motivos de protección de la salud pública, sanidad animal, sanidad vegetal, energía nuclear, etc.

Por último, en Uruguay se establecen medidas de protección comercial por otros motivos, sometiendo varios productos a licencias de importación no automáticas. Se incluyen en entre estos grupos ciertos textiles y calzado y los neumáticos nuevos. Además, diversos productos requieren autorización previa de una entidad gubernamental por razones sanitarias o fitosanitarias, de seguridad o de protección del medioambiente.

En **Brasil**, los controles para-aduaneros se realizan por los ministerios competentes en función de sus competencias y del tipo de control a realizar. Estos controles se efectúan en un momento anterior al despacho aduanero.

La importación de ciertos productos está sujeta a prescripciones de registro por razones sanitarias o fitosanitarias. El registro de los medicamentos y demás productos afines, materias primas, medicamentos semielaborados y cosméticos de uso humano tiene validez por cinco años. Los demás registros no tienen límite de tiempo.

ya recaudado en el primer punto de entrada. Esto generara, salvo que se arbitren los mecanismos adecuados, una doble imposición al operador de los tributos exteriores.

En lo que respecta al resto de las medidas de política comercial, en la misma línea ya comentada para la política arancelaria, se hace necesario en todo proceso de integración para la creación de una unión aduanera la armonización de las medidas de protección y defensa comercial para evitar tratamientos diferentes de la misma mercancía dentro del área integrada.

5. RECOMENDACIONES DE MEJORA

Por lo que respecta a la política arancelaria, se aprecia en la generalidad de los casos que, como resultado de esas uniones aduaneras imperfectas, la política comercial que se trata de aplicar a nivel común por áreas integradas es del mismo modo imperfecta.

El arancel aduanero común, por su propia naturaleza, es único y, por tanto, no cabe hacer excepciones por tipos de mercancía ni periodos transitorios en su aplicación por los Estados miembros. Esto generaría deslocalizaciones de las rutas comerciales pudiendo incentivar el fraude fiscal.

Las fases primarias de una unión aduanera mantiene la aplicación de aranceles entre los Estados, incluso exigen por el paso de un Estado a otro el arancel externo común

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN ADUANERA I

1. NORMATIVA ARMONIZADA

Uno de los elementos esenciales para la construcción de una unión aduanera es contar con una normativa común aplicable a todos los Estados miembros. Esta condición necesaria y suficiente responde a las exigencias de seguridad jurídica y uniformidad reclamadas tanto por los operadores como por las administraciones aduaneras.

En el ámbito de la unión aduanera europea, esta normativa surge con el Reglamento (CEE) 2913/1992 de 12 de octubre, del Consejo, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario, y por el Reglamento (CEE) 2454/2003 de 2 de julio, de la Comisión, por el que se fijan determinadas Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario.

El Código Aduanero tiene para los Estados miembros idénticos efectos jurídicos que las leyes nacionales. Es de directa aplicación en cada uno de ellos, sin perjuicio de que algunos de sus preceptos son reservados al desarrollo a través de las disposiciones nacionales de cada EM.

Esta norma ha sido objeto de numerosas revisiones desde su creación. Éstas responden a las necesidades de modernización de los mecanismos del mercado como consecuencia de la creciente informatización de los procedimientos en beneficio de la facilitación y agilización del comercio.

En la actualidad, la normativa comunitaria está en proceso de modernización impulsado por un espíritu cada vez más unificador de los procedimientos aduaneros y la facilitación de trámites al operador. El objetivo es que el operador se entienda con una única

aduanera con efectos para todo el territorio aduanero comunitario.

Junto a esta norma fundamental, existen otras normas, como son el resto de los reglamentos comunitarios, que regulan materias concretas y permiten una mayor homogeneización en la operativa aduanera.

1.1. La normativa armonizada en los países iberoamericanos

Los países miembros de la **Comunidad Andina** vienen trabajando en el desarrollo de un Código Aduanero Comunitario que permita armonizar sus diferentes legislaciones aduaneras. No obstante, en el momento actual, cada Estado aplica con carácter general su propia normativa.

A nivel aduanero, la normativa armonizada tiene los siguientes elementos:

1. Arancel externo común.
2. Código de valoración de la OMC.
3. Tránsito aduanero comunitario.
4. Normas de origen.
5. Propiedad intelectual.
6. Certificados sanitarios.
7. Incentivos a las exportaciones intrasubregionales.

En el ámbito de **Centroamérica**, la normativa común es la siguiente:

- Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
- Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.
- Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los países signatarios conforme a los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos regionales de integración. El ámbito de aplicación de este Código y su Reglamento es el territorio aduanero: sus normas serán aplicables a toda persona, mercancía y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los países signatarios.

Este Código está siendo revisado con el objetivo de eliminar todas las remisiones a las legislaciones nacionales y establecer una única legislación aduanera.

- Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA).
- Reglamento Centroamericano sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre.
- Reglamento Centroamericano sobre la Valoración Aduanera de las Mercancías.
- Reglamento Centroamericano sobre Prácticas desleales de comercio.
- Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios
- Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización.

En **México** existe normativa armonizada en determinados sectores como el valor en aduana. Hay un código de valoración aduanera: el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, incluidas sus notas interpretativas.

En materia arancelaria, es utilizado el Sistema de Armonizado de Designación y Codificación de

Mercancías. No obstante, en cuanto a la normativa general aduanera se aplica la legislación nacional.

Panamá, al no participar aún en un proceso de integración, no tiene un código aduanero común, por lo que la normativa aduanera está constituida por un conjunto de principios contenidos en distintas disposiciones legales para tratar las variadas materias, como son el tránsito, la valoración de la mercancía, la nomenclatura, procedimientos aduaneros y otros.

Existe un Código Aduanero **MERCOSUR** (CAM), aprobado por Decisión CMC N° 25/94, pero que no ha sido ratificado por los Parlamentos de los Estados parte (excepto Paraguay). En 2000 se elaboró un primer borrador de anteproyecto que no llegó a aprobarse. Actualmente, las máximas autoridades en materia de política aduanera se encuentran trabajando en la redacción final de un anteproyecto, habiéndose logrado los consensos necesarios sobre aquellos tópicos no aprobados en años anteriores, con el objeto de contar con el CAM aprobado por los Parlamentos y los Estados parte en el año 2008.

La aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR está indisolublemente ligada a los avances en materia de reglamentación de la Decisión CMC N° 54/04 relativa a la Eliminación del doble cobro del AEC y a la distribución de la renta aduanera, especialmente en su segunda etapa, que deberá estar concluida no más allá del año 2008.

El grupo de trabajo se centrará en la elaboración de un Código Marco que plasmará un conjunto de normas y criterios básicos sobre los que podrá profundizarse en el futuro.

1.2. Recomendaciones de mejora

Si bien en todos los procesos de integración se está trabajando ya en esta normativa común, es necesario destacar el carácter de obligatoriedad que dicha normativa debe tener para todos los Estados miembros y la necesidad de que el contenido de la misma no requiera un excesivo desarrollo por disposiciones nacionales de cada Estado miembro, evitando de esta

forma que se pueda romper con la homogeneidad en su aplicación.

2. DOCUMENTACIÓN ADUANERA ARMONIZADA

En el marco de los procesos de integración, otro de los instrumentos básicos para lograr una mayor armonización y homogeneización de los procedimientos lo constituye el hecho de contar con una documentación aduanera única.

Entre los documentos aduaneros armonizados cabe destacar la declaración aduanera.

En el territorio aduanero comunitario, la declaración aduanera se constituye mediante un formulario estandarizado a nivel de toda la Unión Europea, el **Documento Único Administrativo** (DUA). Este modelo armonizado está incluido en el anexo 31 de las Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario.

Entre otros documentos armonizados, cabe mencionar el formulario para la notificación y solicitud de información arancelaria vinculante, el formulario de información vinculante en materia de origen, los certificados de origen, la declaración en factura, la declaración de elementos de transporte a incluir en el valor en aduana, la declaración en aduana para equipajes facturados, el documento de acompañamiento de tránsito, los documentos de garantía de tránsito, los certificados de garantía y dispensa de garantía, etc.

2.1. La documentación armonizada en los países iberoamericanos

En el ámbito de la **Comunidad Andina** no se cuenta todavía con un formulario único de DUA. No obstante, se está trabajando en ello. Cada país aplica de momento sus propios formularios.

En **Colombia** existen distintos formularios según se trate de declaración aduanera de tránsito, de importación o de exportación.

En el área de **Centroamérica** se cuenta con un formato único para los intercambios entre países miembros del área centroamericana denominado Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA).

El documento utilizado para declarar mercancías procedentes de terceros países es la declaración de mercancías.

Estos formatos son aplicables tanto a las importaciones como a las exportaciones. En ambos casos la presentación puede hacerse por vía electrónica.

En la declaración de valor no existe en documento único, pero los datos que contiene están armonizados.

En cuanto a los plazos y forma de presentación de las declaraciones, cada país aplica el propio según la legislación nacional.

2.2. Recomendaciones de mejora

La existencia de un DUA común supone una mayor homogeneización en los procedimientos aduaneros. Esto facilita las tareas de despacho, ya que todas las administraciones involucradas trabajan sobre la misma documentación.

El contenido del formulario único debe estar recogido en el Código Aduanero Común como uno de los pilares esenciales en la construcción de un área integrada.

No hay que olvidar que si bien la normativa y la documentación comunes son parte importante en el proceso de integración, ambas deben ser impulsadas por **órganos supranacionales** creados por libre decisión de los Estados miembros. Estos órganos, sin más nacionalidad que la comunitaria, tienen como principal finalidad el impulsar de forma imparcial y objetiva el proceso de integración mediante la aprobación de normas que faciliten su aplicación.

No obstante, si bien estos órganos y su poder de decisión implican en cierta medida una cesión de soberanía por parte de los Estados, a largo plazo facilitan la toma de decisiones comunitarias generando más ventajas que inconvenientes. La cesión de soberanía es una traba política inicial que a posteriori se ve superada.

3. PROCEDIMIENTO DE ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCÍA

El procedimiento de gestión aduanera a la entrada de las mercancías en el territorio aduanero se inicia desde la introducción de las mercancías y finaliza una vez asignada a la mercancía un destino aduanero, sin perjuicio de la posibilidad de realizar comprobaciones a posteriori dentro del plazo de prescripción.

El procedimiento aduanero para la exportación comienza con la presentación de la declaración y finaliza con la salida efectiva de las mercancías de territorio aduanero, sin perjuicio, igualmente, de la comprobación a posteriori.

Estos procedimientos están claramente descritos en el Código Aduanero Comunitario y en sus Disposiciones de Aplicación. La normativa nacional de cada Estado miembro puede desarrollar determinados aspectos no contenidos en la norma aduanera comunitaria.

Estos procedimientos han de estar homogeneizados para evitar un tratamiento desigual a los operadores dependiendo del punto por donde sean introducidas o salgan las mercancías del territorio aduanero comunitario.

3.1. La llegada de mercancías

La llegada de un medio de transporte procedente del exterior al territorio aduanero comunitario supone el inicio del procedimiento de gestión aduanera. Se entiende por éste el conjunto de actividades encaminadas al control de las mercancías que entran y salen de dicho territorio, así como la determinación, cuando proceda, del importe de la deuda aduanera.

La normativa comunitaria exige que las mercancías que se introduzcan en el territorio aduanero comunitario estén bajo vigilancia aduanera desde su llegada, pudiendo ser sometidos a controles por parte de estas autoridades.

Las mercancías introducidas en territorio aduanero comunitario deben ser presentadas a la aduana y ser objeto de una declaración sumaria (DS).

La denominación 'declaración sumaria' es a menudo sustituida por '**manifiesto**' o '**conocimiento**' en función del medio de transporte en el que lleguen las mercancías. Así, en caso de transporte aéreo se llamará manifiesto o conocimiento aéreo.

La declaración sumaria se define como aquella declaración que contiene la mercancía que vaya a ser introducida y descargada en el territorio aduanero comunitario. Esta declaración es única por medio de transporte.

La declaración sumaria se presenta en la aduana de entrada. La presentación de esta declaración se realiza por vía telemática a la aduana, si bien, en el caso de la DS marítima, se hace a través de un organismo centralizador, Puertos del Estado, y la llamada 'ventanilla única'.

El manifiesto aéreo es presentado a través internet directamente por la compañía aérea.

La reciente modificación de nuestro Código Aduanero Comunitario, inspirada, entre otros objetivos, por la necesidad de facilitar los trámites aduaneros al operador, establece la posibilidad de presentar la declaración en un lugar distinto al de introducción de las mercancías, es decir, en otra aduana, siempre que se comunique inmediatamente a la aduana de entrada o se ponga a su disposición por vía electrónica la información.

Cuando la aduana del primer punto de entrada a la Comunidad no coincida con la aduana de destino definitivo (aduanas subsiguientes), existe la obligación de presentar en el primer punto de entrada al territorio aduanero comunitario una declaración sumaria por toda la mercancía cargada en el medio de transporte, sea o no

destinada al este territorio. En esta aduana de entrada se realizarán los controles de seguridad, que pueden establecer como resultado de este primer análisis de riesgos la prohibición a la importación o, en su caso, transmitir la información de riesgo a la subsiguiente aduana dentro del territorio aduanero común. Si esta información ha sido previamente transmitida, no será obligatorio presentar una declaración sumaria en las aduanas subsiguientes.

Lo señalado sólo es posible mediante la creación de sistemas interoperativos que comuniquen a las aduanas por vía telemática.

El transportista es el responsable ante la aduana de que todas las mercancías introducidas en el territorio aduanero comunitario estén incluidas en la DS. Los errores apreciados en la declaración, ya sean sobras o faltas, y otras rectificaciones advertidas, podrán ser objeto de sanciones impuestas al declarante o titular del medio de transporte.

Entre los elementos mínimos contenidos en la declaración sumaria, destaca la identificación del titular del medio de transporte, número de identidad del medio de transporte, puerto o aeropuerto de carga y descarga, número de bultos, designación de la mercancía a nivel de cuatro dígitos (partida del Sistema Armonizado), etc.

Las mercancías declaradas en la declaración sumaria se agrupan en 'partidas'. Estas partidas serán datadas con declaraciones aduaneras u otras solicitudes para mercancías a las que se asigne un destino aduanero que no precise declaración. La declaración sumaria se entenderá 'saldada' cuando todas las partidas de la misma estén datadas.

Con el nuevo Código Aduanero Comunitario, la descripción de la mercancía a nivel de cuatro dígitos se sustituye por una leyenda en la que se describe la mercancía, con el inconveniente que esto supone para el tratamiento informático de la información no codificada.

El plazo máximo para la presentación de la declaración sumaria es el primer día laborable siguiente a la llegada del buque.

La preocupación creciente por el tema de la seguridad impulsada por Estados Unidos motiva una modificación de los plazos de presentación de estas declaraciones. La finalidad es adelantar la posibilidad de efectuar controles por las autoridades aduaneras. Así, la modificación del Código Aduanero Comunitario establece la obligatoriedad de presentar la declaración sumaria, entre otros plazos, 24 horas antes de la carga del buque, cuando se trate de contenedores y el medio de transporte sea el marítimo, y 4 horas antes de la introducción cuando se trate de trayectos largos por vía aérea.

La 'activación' de la declaración sumaria se produce con su admisión por las autoridades aduaneras. Constituye la autorización de la descarga de las mercancías.

La declaración sumaria permite el análisis de riesgos. La información contenida en ésta es muy útil para la aduana como instrumento de control, máxime si los datos contenidos en la misma son conocidos antes de la llegada de la mercancía.

3.2. La salida de las mercancías

La declaración sumaria de salida es el **manifiesto de carga** en el transporte marítimo.

El manifiesto de carga es único por medio de transporte. El declarante es la compañía naviera.

Al igual que en el caso de la declaración sumaria de entrada, para la presentación del manifiesto de carga se utiliza la ventanilla única.

El plazo máximo para la presentación del manifiesto de carga es de tres días desde la salida. No obstante, es igualmente aplicable la reforma relativa a los plazos antes enunciada para la llegada de la mercancía.

El contenido del manifiesto de carga es similar al de la declaración sumaria, constando éste de partidas, al igual que en las primeras.

En la actualidad, el procedimiento de gestión aduanero a la salida de las mercancías del territorio aduanero es el siguiente:

- La compañía naviera titular del medio de transporte es la obligada a presentar el manifiesto de carga.
- En el momento de la salida, la aduana comprobará que toda la mercancía cargada en dicho medio de transporte se corresponda con un documento de salida, ya sea una declaración u otra solicitud de salida autorizada por la aduana.
- Las partidas del manifiesto de carga deberán quedar saldadas con los documentos de salida, de tal forma que no se permita la salida de mercancía sin que se hayan cumplido los preceptivos trámites aduaneros.

La última modificación del Código Aduanero comunitario establece la obligatoriedad de presentar la declaración aduanera o declaración sumaria a la salida de las mercancías del territorio aduanero comunitario: “Las mercancías que salgan del territorio aduanero comunitario, excepto las mercancías transportadas en medios de transporte que se limiten a atravesar las aguas territoriales o el espacio aéreo del territorio aduanero, sin hacer escala en él, serán objeto de una declaración de aduanas y/o, cuando ésta no fuere necesaria, de una declaración sumaria de salida”.

Cuando las mercancías que salgan del territorio aduanero de la Comunidad no reciban un destino aduanero que requiera una declaración de aduanas, se presentará una declaración sumaria de salida antes de que la mercancía se saque del territorio aduanero de la Comunidad.

Las autoridades aduaneras podrán permitir que la declaración sumaria se presente en lugar distinto a la aduana de salida, siempre y cuando ésta comunique inmediatamente a la aduana de salida o ponga a su disposición los datos por medios telemáticos. Esta última opción sólo estará habilitada cuando exista interoperatividad entre las aduanas.

3.3. La entrada y salida de las mercancías en los países iberoamericanos

En la **Comunidad Andina** no existe un concepto único de declaración sumaria o manifiesto de carga, aplicándose en cada país que lo integra un modelo propio.

El término equivalente en **Bolivia** a la declaración sumaria es el de ‘manifiesto internacional de carga’, que se encuentra definido en el glosario de la Ley General de Aduanas como el “documento de embarque que contiene la información sobre las mercancías que amparan el transporte de mercancías en los medios o unidades de transporte habilitados”.

El transportador internacional autorizado debe presentar y dejar copia del manifiesto internacional de carga a su ingreso o salida del territorio, presentando dentro del plazo establecido ante la administración aduanera de frontera, de paso y de destino, el manifiesto internacional de carga.

La declaración debe presentarse en el formato aplicable al modo de transporte utilizado. Según el ámbito geográfico de la operación aduanera, se usarán los formatos establecidos en el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur.

El manifiesto de carga en **Venezuela** es el documento que contiene una lista de las mercaderías que constituyen el cargamento del medio de transporte en el momento de su llegada o salida del territorio aduanero. Se conoce como manifiesto de entrada o manifiesto de salida según el caso.

El manifiesto de carga deberá ser consignado en la oficina aduanera correspondiente, a más tardar en la fecha de la llegada o salida del vehículo. Podrá ser consignado anticipadamente desde el momento en que el medio de transporte haya llegado a la jurisdicción de la aduana.

El manifiesto de carga deberá entregarse por triplicado, indicando la fecha de salida y el sitio de embarque del medio de transporte, y contendrá todos los datos concernientes al cargamento: la clase, nacionalidad, porte y nombre o siglas de la nave o aeronave; nombre

del porteador, de los embarcadores o remitentes de las mercancías y de los consignatarios; número de los conocimientos de embarque de la carga especificada en ellos, marcas, numeración de los bultos y su clase, cantidad, peso y contenido, según los conocimientos de embarque; suma total de bultos, expresada en letras y guarismos, y la firma del porteador. Todo ello de conformidad con lo señalado en el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas.

En **Centroamérica** el manifiesto de carga contendrá entre otros datos, y según el tipo de tráfico, los siguientes:

- a) Puertos de procedencia y de destino, nombre de la nave y número de viaje.
- b) La nacionalidad y matrícula de la nave.
- c) Números de los documentos de embarque, marcas, numeración de los bultos o continentes de los bultos y cantidades parciales. Asimismo, deberá indicar la cantidad y número de los contenedores vacíos.
- d) Clase, contenido de los bultos y su peso bruto expresado en kilogramos, estado físico de las mercancías, indicación de si la mercancía viene a granel, especificando separadamente los lotes de una misma clase de mercancías, en cuyo caso se considerarán los lotes como un solo bulto. Asimismo, deberá indicarse si transporta materias contaminantes, corrosivas, inflamables, radiactivas, explosivas u otros objetos o sustancias peligrosas.
- e) Lugar y fecha del embarque; nombre, razón social o denominación de los embarcadores y consignatarios.
- f) Total de bultos.
- g) Peso total de la carga en kilogramos.
- h) Lugar y fecha de expedición del documento.
- i) Nombre, razón social o denominación y firma del transportista.

La legislación regional prevé la forma de presentación del manifiesto de la manera siguiente: “El manifiesto de carga deberá presentarse por transmisión electrónica u otro medio autorizado, antes del arribo del medio de transporte. Tratándose del tráfico terrestre, el manifiesto de carga se presentará o se transmitirá en el momento del arribo del medio de transporte”.

En **Costa Rica**, el transportista aduanero autorizado es el obligado a presentar la declaración sumaria. Transmitirá en forma electrónica el manifiesto de ingreso con la antelación que se desee, pero siempre antes de los siguientes plazos:

- a) Tráfico marítimo. 48 horas naturales de anticipación del arribo del medio de transporte.
- b) Tráfico aéreo. 2 horas naturales de anticipación al arribo del medio de transporte. Cuando la duración del trayecto del viaje es menor a las 2 horas, la anticipación será igual a la duración del trayecto.
- c) Tráfico terrestre. En forma anticipada o al momento del arribo del medio de transporte.

El transportista aduanero internacional transmitirá en forma electrónica el detalle del manifiesto de salida en los siguientes plazos:

- a) Tráfico marítimo y aéreo. El plazo será como máximo de 24 horas naturales después de la salida efectiva del medio de transporte.
- b) Tráfico terrestre. Con carácter previo al momento de la salida efectiva del medio de transporte del territorio nacional.

Para el caso de manifiestos de salida, el consolidador de carga autorizado debe transmitir electrónicamente el detalle de los conocimientos de embarque individualizados dentro de un plazo de 24 horas naturales, contadas a partir de la transmisión del manifiesto de carga general.

El mensaje electrónico que contiene la información de las mercancías (manifiesto, conocimientos, líneas, las UT cuando corresponda y consignatarios) debe ser enviado:

- a) Por el transportista internacional (marítimo, aéreo, terrestre, fluvial, entre otros). Debe contener la información relativa al medio de transporte y a la mercancía comprendida en los conocimientos matriz y, eventualmente, en los individualizados, así como el nombre de los consignatarios.
- b) Por el consolidador de carga. Cuando exista la transmisión del conocimiento de embarque matriz para la mercancía que venga consolidada, se informará el detalle de la misma según los conocimientos individuales que componen la consolidación, así como los nombres de los consignatarios.

El transportista aduanero internacional puede incluir desde la transmisión inicial del manifiesto de carga la información del tipo y número de identificación del consignatario, cuando disponga de la misma. Para el caso de trámites en forma anticipada y desconsolidación de un conocimiento de embarque matriz, es obligatorio contar previamente con dicha información, por lo que mediante el envío de un mensaje de rectificación el transportista puede agregar los datos indicados.

El mensaje del manifiesto debe contener la información de acuerdo con el siguiente desglose:

- a) Manifiesto general de ingreso o salida: la información de toda la carga que arribe al territorio nacional o salga de él, ya sea en un medio de transporte convencional o por instalaciones fijas. Se distingue aquella que viene con destino al país (manifiesto general de carga), de la que queda en tránsito dentro del medio de transporte o en los depósitos autorizados con el objeto de almacenarla hasta la llegada del nuevo medio de transporte para la continuación del tránsito internacional. Entre otros datos, se debe indicar si contiene carga general, contenedores vacíos, mercancías explosivas, contaminantes o radiactivas, productos u objetos peligrosos y, en el caso de ingreso, el código de la ubicación de destino inmediato y final hacia donde serán trasladadas las mercancías una vez descargadas.
- b) Manifiesto en lastre: cuando el vehículo arriba al o sale del territorio nacional sin transportar carga.

- c) Lista de provisiones, de acuerdo con la normativa vigente.
- d) Lista de pasajeros, tripulantes y de sus equipajes, guía de envíos postales.

Los tres últimos documentos se presentan a la autoridad aduanera junto con el manifiesto general, cuya impresión debe ser una copia fiel del manifiesto previamente transmitido.

En **Panamá**, la declaración de entrada y salida de las mercancías debe confeccionarse en el sistema informático aduanero (SICE) por un agente corredor de aduana. Debe presentarse en un formato impreso en el momento del retiro de la mercancía. Contendrá la información concerniente al exportador, origen, puerto de embarque y desembarque, peso, cantidad, valor FOB, CIF, régimen al que se somete la mercancía, clasificación arancelaria, impuestos, etc.

La normativa relativa a la entrada y salida de las mercancías en **MERCOSUR** se rige por la Decisión CMC N° 16/94 referente a la Norma de Aplicación sobre Despacho Aduanero de Mercaderías (derogada por la Decisión CMC N° 50/04)

Se considera declaración de llegada/salida la información, suministrada por el transportista o por quien resulte responsable de dicha gestión, a la autoridad aduanera de los datos relativos a las cargas transportadas contenidos en los documentos de transporte.

La declaración de llegada/salida se efectuará mediante sistemas informáticos que permitan la transferencia y el procesamiento inmediato de datos o, cuando éstos no estén disponibles, mediante la presentación del manifiesto de carga.

La declaración de llegada/salida deberá contener las informaciones que permitan a la autoridad aduanera identificar el vehículo transportador y su respectiva carga, así como los datos de los conocimientos de carga asociados al mismo.

Toda mercadería introducida al territorio aduanero del MERCOSUR deberá ser presentada inmediatamente a la

autoridad aduanera por medio de una declaración de llegada. Ésta será efectuada por la persona que la introduzca a ese territorio.

Las informaciones que constituirán la declaración de llegada podrán ser comunicadas antes de la introducción de la mercadería al territorio aduanero del MERCOSUR, utilizando, siempre que estén disponibles, sistemas informatizados que permitan la transferencia y el procesamiento inmediato de datos, conforme a lo que establezca la autoridad aduanera.

Se considerará formalizada la declaración de llegada ante la autoridad aduanera con el registro de la llegada efectiva del medio de transporte, en el caso de cargas previamente informadas, o con el registro de la declaración cuando se trate de cargas informadas después de la llegada del medio de transporte.

Solamente después de formalizada la declaración de llegada, las mercaderías podrán ser descargadas del medio de transporte o sometidas a cualquier otra operación.

Se entiende por descarga la operación por la cual la mercadería arribada es retirada del medio de transporte. La descarga se efectuará bajo control aduanero en los lugares y los horarios habilitados. La totalidad de la mercadería transportada destinada al lugar de llegada debe ser descargada.

Se exceptúa de la obligación de descarga a las mercaderías cuya permanencia a bordo esté autorizada, así como las provisiones y los suministros del medio de transporte.

Las diferencias entre la mercadería descargada incluida en la declaración de llegada, así como las averías, deberán ser registradas inmediatamente por la autoridad aduanera.

El transportista o quien resulte responsable de la presentación de la declaración deberá justificar las diferencias ante la autoridad aduanera dentro de los plazos que para cada medio de transporte se establezcan, que en ningún caso podrán superar los ocho días hábiles contados desde la finalización de la descarga.

Las mercaderías objeto de la declaración de llegada podrán recibir uno de los siguientes tratamientos previa autorización aduanera:

- b) Permanencia a bordo.
- c) Transbordo.
- d) Reembarque.
- e) Traslado.
- f) Depósito temporal a la espera de un destino aduanero.
- g) Destino aduanero.

La declaración de salida se efectuará dentro de los diez días de la salida de la mercadería del territorio aduanero del MERCOSUR, excepto en el caso de transporte terrestre, que se efectuará conjuntamente con la presentación de las mercaderías. Esto ha sido modificado por la nueva norma comunitaria, estipulando el plazo en cinco días.

3.4. Recomendaciones de mejora

La información contenida en la declaración sumaria tiene una importancia esencial, ya que es la primera información acerca de la mercancía que se introduce en el territorio aduanero.

Es importante que el contenido y gestión de la misma se rija por una normativa común, evitando deslocalizaciones en los puntos de entrada a este territorio.

El contenido de la declaración sumaria o el manifiesto de carga condicionarán la efectividad del análisis de riesgos. A mayor información, mejores son los resultados del control.

Otro condicionante para determinar una mayor calidad es la anticipación en la transmisión de la información contenida en la declaración sumaria. Cuanto antes dispongamos de datos antes podremos advertir un posible riesgo.

Por último, destacar la importancia de la presentación telemática de esta declaración y, en general, de los trámites aduaneros. El motivo es doble: se introduce la objetividad en el procedimiento aduanero, alejando al operador de la aduana, y se facilita a los sistemas aduaneros el tratamiento de la información.

4. EL DEPÓSITO TEMPORAL

El depósito temporal se define como el almacenamiento de las mercancías bajo control aduanero en lugares y espacios autorizados por la aduana en espera de recibir un destino aduanero.

Los plazos para dar destino aduanero a las mercancías introducidas en el territorio aduanero comunitario son de 45 y 20 días, dependiendo del medio de transporte por el que se introduzcan.

Los locales para recibir las mercancías en situación de depósito temporal son los almacenes de depósito temporal (ADT).

La solicitud de concesión de ADTs o LAMES es autorizada por el Departamento de Aduanas una vez cumplidos los requisitos exigidos:

- Disponer de instalaciones para uso exclusivo situadas a una distancia no mayor de 25 kilómetros del recinto aduanero.
- Disponer de una contabilidad de existencias integrada en el mismo sistema informático de la gestión del almacén que garantice el control por la aduana de los movimientos de mercancías almacenadas.
- Disponer de autorización para realizar comunicaciones con la aduana mediante transmisión electrónica de datos.
- Disponer de un volumen de actividad anual que suponga, al menos, una media de 30 o 40 movimientos.

- Ofrecer garantías suficientes y no haber sido sancionado durante los últimos tres años por la comisión de un delito o infracción administrativa de contrabando o de cualquier otro tipo impuesto por las autoridades aduaneras.

En la solicitud se indicarán la modalidad que solicita, ADT o LAME, el tipo de mercancías para las que se solicita autorización, descripción y localización de los almacenes y la copia del documento justificativo que acredite el uso exclusivo sobre las instalaciones.

El Departamento de Aduanas, a la vista de la solicitud y el informe favorable de la aduana de control del establecimiento, concederá la autorización.

Existen determinadas mercancías excluidas de la autorización, como son las sujetas a impuestos especiales, las sujetas a beneficios de restitución a la exportación u otras mercancías prohibidas.

Estos locales se diferencian de los ‘recintos aduaneros públicos’, que constituyen un área cerrada gestionada por la Administración y habilitada por una norma de carácter nacional.

Ambos locales autorizados han de cumplir requisitos básicos de contabilidad y seguridad.

El funcionamiento del ADT es el siguiente:

- La llegada de la mercancía al almacén autorizado se comunicará a la aduana mediante un mensaje de ‘aviso de llegada’. El movimiento controlado de la mercancía del recinto al ADT es como un tránsito simplificado, más conocido como un ‘cambio de ubicación’. El mensaje estará constituido por los datos de la partida de la declaración sumaria.
- La aduana responderá mediante mensaje de rechazo por error en la transmisión o de aceptación y, en su caso, avisando de que va a proceder al reconocimiento de la mercancía, motivo por el cual debe permanecer inmovilizada.
- El mensaje de aceptación de la aduana implica la autorización a descargar en el almacén. Cualquier

irregularidad puesta de manifiesto en el momento de la descarga deberá ser inmediatamente comunicada por el titular del ADT a la aduana de control.

- Una vez descargada la mercancía será anotada en la contabilidad de existencias del establecimiento.
- Las mercancías almacenadas en situación de depósito temporal en los ADTs no podrán ser objeto de manipulaciones distintas de las destinadas a garantizar su conservación, sin modificar su presentación y sus características técnicas.
- La relación de las mercancías almacenadas en el ADT que superen el plazo de permanencia en situación de depósito temporal deberá ser comunicada a la aduana, a fin de que sea incoado expediente de abandono.

El funcionamiento de los LAMEs es el siguiente:

- En el momento de la presentación de la declaración de exportación ante la aduana de control, la mercancía destinada a dicha operación deberá encontrarse a disposición de la aduana en el local autorizado, permaneciendo allí, bajo control aduanero, hasta que se autorice la exportación.
- La presencia de la mercancía en el local se justificará mediante la correspondiente entrada en la contabilidad de existencias, junto con la emisión, por el titular del local, de un mensaje denominado 'certificado de recepción'.
- El certificado de recepción contendrá, entre otros datos, el nombre del titular del local, dirección y código de ubicación, descripción de la mercancía y número de la declaración aduanera presentada.
- La emisión del certificado de recepción responsabiliza al titular del local del control de la mercancía en tanto sea autorizada la exportación.

La autorización concedida para estos establecimientos, ADTs y LAMEs, podrá ser suspendida temporalmente o revocada por el Departamento de Aduanas, previo expediente iniciado por la aduana de control y tramitado

con conocimiento del interesado, cuando se incumplan alguno de los requisitos propios de la autorización.

En el nuevo Código Aduanero se prevé la desaparición de la situación de depósito temporal de 45 ó 20 días para asignar a la mercancía un destino aduanero. Esta situación se convertirá en un destino en sí mismo, asignado a la mercancía en tanto sea presentada en la aduana.

La declaración sumaria de entrada constituirá la declaración de aduana para el régimen de depósito temporal. El tiempo de estancia es ilimitado a pesar de la calificación de 'temporal'.

Este plazo de permanencia ilimitado puede generar problemas prácticos de acumulación de mercancías en los recintos aduaneros, pues la mercancía no puede ser declarada en abandono de oficio, ya que no está sometida a un límite temporal.

4.1. El depósito temporal en los países iberoamericanos

En la **Comunidad Andina** no existe un concepto único de depósito temporal.

Venezuela contempla la existencia de los depósitos temporales en el artículo 86 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales: "Se entiende por depósito temporal el régimen mediante el cual las mercancías objeto de operaciones aduaneras son depositadas provisionalmente, en recintos cerrados, silos, áreas cerradas o delimitadas, ubicadas dentro de las zonas primarias de las aduanas, o en espacios geográficos próximos a las Oficinas Aduaneras".

Las mercancías permanecerán bajo potestad aduanera hasta que los interesados cumplan con los trámites respectivos tendientes a perfeccionar la correspondiente operación aduanera.

La legislación venezolana contempla los depósitos aduaneros ('In Bond'). Estos depósitos constituyen un

régimen especial mediante el cual las mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, son depositadas en un lugar destinado a este efecto bajo control y potestad de la aduana, sin estar sujetas al pago de impuestos de importación y tasas por servicios de aduana, por un plazo máximo de un año contado a partir de la fecha de ingreso de la mercancía en el depósito.

Este régimen prevé que si la mercancía va a ser nacionalizada se apliquen los requisitos ordinarios de importación vigentes en la fecha en que se produzca la manifestación de la voluntad de nacionalizarla. La diferencia con respecto al 'depósito aduanero' conocido en la Unión Europea, es que en los almacenes 'In Bond' aún no han sido declarados.

En **Bolivia** no existe la figura de depósito temporal como tal, sino la de régimen de depósito de aduana. Las mercancías que ingresan a territorio aduanero, una vez entregadas a depósito aduanero, tienen un plazo de almacenamiento temporal de hasta dos meses, en caso de depósito temporal, y, en caso de que se destine a la modalidad de depósito de aduana, de dos años para solicitar otro régimen aduanero. En ambos casos no es requisito la presentación de una declaración de mercancías para su ingreso.

Vencido el plazo sin que se presente la declaración para las mercancías almacenadas, éstas caen en abandono tácito, dándose inicio a un procedimiento de carácter administrativo que deriva finalmente en el remate de las mercancías, excepto en el caso de mercancías prohibidas. El consignatario de las mercancías puede solicitar un régimen aduanero mediante la declaración de mercancías antes del acto del remate, debiendo pagar una multa del 3 % sobre el valor CIF frontera.

Las mercancías cuyo beneficiario sea una entidad pública o un proyecto en el que el Estado tenga participación, no caen en abandono tácito.

En la legislación boliviana no existe un tipo de almacenamiento en el que la mercancía pueda permanecer indefinidamente. Esta posibilidad es exclusiva de las zonas francas.

En **Colombia** no existe la figura del depósito temporal tal y como la contempla el Convenio de Kyoto.

Cuando ingresa la mercancía al país, existe un término de dos días en aeropuerto, cinco días en puerto y en el término de la distancia en el modo terrestre para que la mercancía se envíe a un depósito habilitado o a una zona franca o se someta al régimen de tránsito aduanero.

De igual forma, dentro del día hábil siguiente al descargue de la mercancía en aeropuerto, o dentro de los cuatro días hábiles siguientes al descargue en puerto, la mercancía se puede someter a una modalidad de importación.

La figura de depósito se define como "el recinto público o privado habilitado por la autoridad aduanera para el almacenamiento de mercancías bajo control aduanero. Para todos estos efectos, se considera como una zona primaria aduanera".

El tiempo de estadía de la mercancía en estos depósitos es de dos meses contados desde la fecha de llegada de la mercancía a Colombia, prorrogables por dos meses más.

En **Centroamérica** se cuenta con la figura del depósito temporal. Las mercancías pueden permanecer en él hasta 20 días hábiles. Durante este plazo, pueden destinarse a un régimen aduanero específico. En caso contrario caen en abandono.

El depósito temporal se define como "el almacenamiento temporal de mercancías bajo control del Servicio Aduanero en locales o en lugares cercados o no, habilitados al efecto, en espera de que se presente la declaración de mercancías correspondiente".

El plazo del depósito temporal de mercancías será de veinte días contados a partir del día siguiente a la fecha de ingreso al depósito. Vencido ese plazo, las mercancías se considerarán en abandono.

La legislación regional centroamericana cuenta con depósitos aduaneros privados y depósitos aduaneros públicos:

- Depósito aduanero privado es aquél destinado al uso exclusivo del depositario y de aquellas

personas autorizadas por el Servicio Aduanero a solicitud del depositario.

- Depósito aduanero público es aquél que puede utilizar cualquier persona para depositar mercancías.

El depósito de aduanas o depósito aduanero se define como el régimen mediante el cual las mercancías son almacenadas por un plazo determinado en un lugar habilitado al efecto, bajo potestad de la aduana, con suspensión de los derechos e impuestos correspondientes. Las mercancías en depósito de aduanas están bajo custodia, conservación y responsabilidad del depositario.

El plazo de permanencia de las mercancías en depósito será de un año improrrogable, contado a partir de la fecha de la recepción de la mercancía por parte del depositario o la aceptación de la declaración respectiva, según se disponga. Vencido este plazo la mercancía se considerará en abandono.

En los depósitos temporales se ingresará toda clase de mercancía procedente del exterior o que se encuentre en libre circulación y sea destinada a la exportación.

Las mercancías que permanezcan en depósito temporal bajo control de la autoridad aduanera podrán ser objeto por parte del interesado de operaciones como las siguientes:

- Examen previo.
- Reconocimiento, pesaje, medición o cuenta.
- Colocación de marcas o señales para la identificación de bultos.
- Retiro o análisis de muestras.
- División o reembalaje.
- Destrucción.
- Control del funcionamiento de la maquinaria o su mantenimiento, siempre y cuando no se modifique su estado o naturaleza.

- Cuidado de animales vivos.
- Aquellas operaciones necesarias para la preservación de mercancías perecederas.
- Aquellas operaciones que tengan que adoptarse en caso fortuito o fuerza mayor.

Los ADTs de **Costa Rica** se conocen como 'estacionamientos transitorios'. El plazo máximo de permanencia de los vehículos, unidades de transporte y sus cargas es de ocho días hábiles para su destinación hacia un régimen aduanero de importación.

El depósito temporal (estacionamiento transitorio), como su nombre indica, es temporal y por un plazo muy corto. Se utiliza excepcional y únicamente para solucionar un problema de espacio en la aduana de las zonas portuarias. El depósito aduanero sólo almacena mercancías, y éstas pueden estar en depósito temporal durante un año. También puede ser autorizado para prestar servicios de reempaque, distribución y servicios complementarios.

En **México**, las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre.

Las mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas sólo podrán descargarse o quedar en depósito a su ingreso al territorio nacional o para extraerse del mismo si se cumplen ciertos requisitos.

El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito establece. Además, deben ser autorizados para ello por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.

Los almacenes generales de depósito que cuenten con la autorización referida deberán cumplir en cada local que mantenga mercancías en depósito fiscal con los siguientes requisitos:

- Deberán poseer dentro del almacén instalaciones que reúnan las especificaciones señaladas por la Secretaría para mantener aisladas las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal de las mercancías nacionales o extranjeras que se encuentren en dicho almacén.
- Deberán contar con un equipo de cómputo y transmisión de datos que permita enlazar con el de la Secretaría. Igualmente, tendrán que llevar un registro permanente y simultáneo de las operaciones con mercancías en depósito fiscal, sobre todo en el momento en que se tengan por recibidas o sean retiradas. El registro deberá también vincularse electrónicamente con la dependencia mencionada. La Secretaría establecerá las condiciones para la instalación de los equipos, así como para llevar a cabo el registro de las operaciones realizadas y el enlace de los medios de cómputo del almacén general de depósito con la Secretaría.

El incumplimiento de lo dispuesto en los puntos anteriores dará lugar a que la Secretaría, previa audiencia, suspenda temporalmente la autorización al local hasta que cumpla con los requisitos correspondientes. En caso de reincidencia, la Secretaría cancelará la autorización.

Para destinar las mercancías al régimen de depósito fiscal será necesario cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen, así como acompañar la petición con la carta de cupo. En ella se consignarán los datos del agente o apoderado aduanal que promoverá el despacho.

Se entenderá que las mercancías se encuentran bajo la custodia, conservación y responsabilidad del almacén general de depósito en el que quedarán almacenadas bajo el régimen de depósito fiscal en el momento en que éste expida la carta de cupo mediante la cual acepta almacenar la mercancía. Debe transmitir la carta de cupo

mediante su sistema electrónico al Servicio de Administración Tributaria, informando los datos del agente o apoderado aduanal que promoverá el despacho.

Las mercancías que estén en depósito fiscal, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros, podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras. En este último caso, se pagarán las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a las muestras.

El almacén general de depósito o el titular del local destinado a exposiciones internacionales que haya expedido la carta de cupo, informará a la Secretaría, dentro de los veinte días siguientes a la expedición de dicha carta, de los sobrantes o faltantes de las mercancías manifestadas en el pedimento respecto de las efectivamente recibidas en sus instalaciones procedentes de la aduana de despacho. En caso de que dichas mercancías no arriben en el plazo señalado, se deberá informar a más tardar al día siguiente en que venza el mismo. De no rendir dicho aviso se entenderá que recibió de conformidad las mercancías descritas en la petición respectiva.

Las personas físicas o morales residentes en el extranjero podrán promover el régimen de depósito fiscal por conducto de agente o apoderado aduanal, conforme a los requisitos que establezca la Secretaría.

En **Panamá**, las mercancías disponen de un plazo para estar en la situación de depósito temporal. El plazo es de tres meses si el recinto es oficial o de un año si es privado. Pasado este tiempo, de no haberse asignado un destino aduanero, las mercancías se consideran en abandono a beneficio fiscal. Son excepción las mercancías llegadas por vía postal, cuyo tratamiento es regulado por convenios internacionales. También entran en abandono aquellas mercancías cuyo retiro no se produzca dentro de los dos meses del trámite de la declaración, indistintamente si se ha o no cancelado el monto de los derechos de importación.

La figura del depósito aduanero se enmarca en un espacio físico cerrado con control y supervisión aduanera. La autorización se establece a través de un

contrato. Mediante éste, sus administradores o representantes se obligan a pagar el costo del Servicio de Control y Vigilancia Aduanera. Aquí las mercancías pueden permanecer temporalmente, según lo descrito anteriormente. Sin embargo, en las zonas francas no se dispone de limitantes de tiempo para la permanencia de los bienes que entran en ellas.

En **MERCOSUR**, el depósito temporario se rige por la Decisión CMC N° 16/94 referente a la Norma de Aplicación sobre Despacho Aduanero de Mercaderías (derogada por la Decisión N° 50/04).

Las mercaderías objeto de la declaración de llegada tienen prevista la posibilidad de recibir, como uno de sus tratamientos posibles, el ingreso a depósito temporario. Éste se efectuará bajo control aduanero en los lugares y en los horarios habilitados.

La mercadería descargada para depósito temporario a la espera de un destino aduanero será entregada al depositario, quien procederá al registro de su admisión en forma inmediata confrontando las cargas con los datos de la declaración de llegada.

Los datos registrados en el momento de la admisión serán informados por el depositario a las autoridades aduaneras y, cuando estuvieren disponibles, mediante sistemas informatizados que permitan la transferencia y el procesamiento inmediato de los mismos.

Las mercaderías en depósito temporario quedarán bajo custodia del depositario, a quien podrá exigírsele una garantía a fin de asegurar el pago de cualquier deuda surgida en razón del incumplimiento de las obligaciones y condiciones a que están sujetas.

Las mercaderías en depósito temporario no podrán ser objeto de manipulaciones, excepto las destinadas a garantizar su conservación en el estado en que se encuentren, sin modificar su presentación ni sus características técnicas. También podrán ser objeto de extracción de muestras.

La avería y/o faltante de mercadería deberá ser constatada a través de la verificación por la autoridad

aduanera en presencia del depositario, del consignatario y, cuando fuera el caso, del transportista.

La autoridad aduanera establecerá el faltante y/o avería, indicará el responsable y determinará la deuda aduanera exigible.

Las mercaderías averiadas o deterioradas por caso fortuito o de fuerza mayor debidamente comprobado podrán ser despachadas para consumo mediante el pago de los gravámenes con motivo de su importación en el estado en que se encuentren.

Las mercaderías almacenadas en depósito temporario que sean destruidas o irremediamente perdidas por caso fortuito o de fuerza mayor, no estarán sujetas al pago de gravámenes a la importación, bajo la condición de que esta destrucción sea debidamente comprobada por la autoridad aduanera.

La salida de mercadería del depósito temporario solamente puede ocurrir con autorización aduanera.

El depositario deberá informar en la forma establecida por la autoridad aduanera de la salida de depósito de la mercadería que se encuentra bajo su custodia.

El depositario deberá mantener la contabilidad del 'stock' que permita a las autoridades aduaneras controlar el movimiento de las mercaderías.

El plazo de depósito temporal en **Argentina** es de 15 días a partir del arribo del medio de transporte, y recibe el nombre de 'Régimen de Depósito Provisorio de Importación' (la mercadería se encuentra a la espera de su destinación).

El plazo puede ampliarse si se utiliza la opción 'ignorando contenido', solicitud que puede realizar el documentante cuando desconoce total o parcialmente el contenido de la carga.

Además, se cuenta con los regímenes suspensivos de depósito de almacenamiento para importación y exportación. En estos casos el plazo es de 15 días, con idéntico plazo adicional de prórroga, salvo para escasas posiciones arancelarias que es de 30 más 30.

En **Uruguay**, una vez sea descargada la mercadería, puede estar almacenada sin haberse asignado aún un destino aduanero. Coexisten en ese caso dos regímenes:

- Los puertos libres, donde las mercaderías pueden permanecer en régimen suspensivo sin plazo.
- Los depósitos extraportuarios, donde pueden permanecer un plazo máximo de 180 días.

Las mercaderías deben ser declaradas en la aplicación informática aduanera dentro de las existencias del depósito.

En **Paraguay** sí existe la figura de depósito temporal. Los plazos son los siguientes:

- Mercadería general: 90 días.
- Mercadería inflamable, explosiva, corrosiva o similar: 30 días.
- Mercadería perecedera: 15 días.

Pasado el plazo son consideradas en abandono.

Las mercaderías en depósito temporal podrán ser objeto de manipulación solamente para garantizar su conservación en el estado en que se encuentran, sin modificar su presentación o sus características técnicas, lo que no impedirá al interesado examinar o tomar muestras de ellas.

En **Brasil**, los plazos de depósito temporal son de 90 días, si la mercancías llegan a un recinto habilitado como zona primaria, y 120 días si llega a recinto habilitado como zona secundaria.

4.2. Recomendaciones de mejora

La situación de depósito temporal en los países descritos coincide en líneas generales con el esquema de la Comunidad Europea. No obstante, difiere en cuanto a los plazos y al hecho que en algunos países no existe como tal la situación de depósito temporal,

constituyendo un régimen aduanero en sí mismo aunque no precise declaración.

Lo importante es que, cualquiera que sea la denominación, como régimen o como situación temporal, tenga una duración limitada con la finalidad de poder dar un destino aduanero de oficio, evitando así la acumulación de las mercancías en los recintos aduaneros.

Otro aspecto importante es que las mercancías que se encuentren en esta situación temporal en la que todavía no se ha asignado un destino aduanero y, por tanto, no se han cumplido los preceptivos trámites aduaneros a la entrada del territorio aduanero comunitario, esté bajo estricto control aduanero. Por este motivo, las autoridades aduaneras, antes de conceder las correspondientes autorizaciones a estos establecimientos como 'extensiones de recinto aduanero', deben asegurarse de que se cumplen las garantías para evitar cualquier irregularidad o derivar en su caso las responsabilidades por estos incumplimientos.

5. PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES ADUANERAS

5.1. Concepto de declaración

Como ya se adelantó, en los procesos de integración en los que participan varios Estados es esencial contar con una documentación única para formalizar los trámites aduaneros.

La declaración aduanera es "el acto por el que una persona manifiesta, según las formas y procedimientos establecidos, la voluntad de asignar a una mercancía un régimen aduanero determinado".

La realización de la declaración constituye un acto vinculante del que se derivan una serie de responsabilidades para el declarante.

No obstante, el declarante puede rectificar e incluso solicitar la invalidez de la declaración teniendo como límite máximo para su realización el momento en que la Administración manifiesta su voluntad de reconocer las mercancías, haya comprobado la inexactitud de los datos o bien haya ordenado el levante de las mercancías, todo ello sin perjuicio de las sanciones que de dicho comportamiento pudieran derivarse.

En el ámbito de la Unión Europea, la declaración aduanera se presenta en un formulario único: el Documento Único Administrativo (DUA).

Este modelo oficial se compone de una serie de casillas obligatorias, entre las que cabe destacar la identificación del operador y, en su caso, su representante, la posición estadística y descripción de la mercancía, la liquidación declarada, el valor en aduana, el origen, etc.

El DUA consta de 9 ejemplares: 8 a nivel comunitario más el levante como ejemplar nacional.

Junto con el DUA deben presentarse otros documentos, entre los que destacan la factura, la declaración de valor de las mercancías, los documentos necesarios para la aplicación de un régimen preferencial, la licencia de importación, los certificados sanitarios, de conocimiento aéreo o de embarque, etc.

5.2. La declaración aduanera en los países iberoamericanos

La **Comunidad Andina** se encuentra en una etapa de armonización de los datos de las declaraciones aduaneras que deben conformar el DUA.

El uso de un formulario único ha sido por el momento descartado por los países andinos.

El contenido de la declaración aduanera en **Bolivia** viene definido en su Ley General de Aduanas. La declaración de mercancías debe contener por lo menos:

- La identificación de las mercancías y su origen.

- El valor aduanero de las mismas y su posición arancelaria.
- La individualización del consignante y consignatario.
- El régimen aduanero al que se someten las mercancías.
- La liquidación de los tributos aduaneros, cuando corresponda.
- La firma, bajo juramento, de la persona que actúa realizando el despacho, confirmando que los datos consignados en la declaración de mercancías son fieles a la operación aduanera.

Sin embargo, el modelo de declaración adoptado (DUI SIDUNEA++) contiene 54 campos que son obligatorios o no según el régimen solicitado.

En Bolivia son admitidas las rectificaciones de las declaraciones aduaneras presentadas en forma voluntaria antes de cualquier requerimiento de la Aduana Nacional. Según el plazo transcurrido a partir del pago de los tributos aduaneros, y si la modificación de los datos afecta o no a la liquidación de los tributos, la corrección implica el pago de multas por contravención aduanera sujeta a proceso administrativo.

Colombia se encuentra en la actualidad en proceso de análisis y aprobación del documento único aduanero como Estado miembro de la Comunidad Andina.

Los formularios aduaneros empleados son la declaración de importación, declaración de exportación y declaración de tránsito aduanero.

Los plazos de presentación de las declaraciones son los siguientes:

- Declaración de importación. Hasta dos meses desde la fecha de llegada de la mercancía al país. Si se ha autorizado prórroga tienen dos meses más.
- Declaración de exportación. Se presenta desde el momento en que se va a realizar la exportación.

Una vez aprobada la autorización de embarque se cuenta con un mes para realizar efectivamente la exportación.

- Declaración de tránsito aduanero. Debe presentarse a la aduana de partida dentro de los dos días hábiles siguientes al descargue en aeropuerto, cinco días hábiles siguientes al descargue en puerto o en el término de la distancia en cruce de la frontera terrestre. El término autorizado depende de la distancia entre la aduana de partida y la de destino, y el término máximo no puede pasar de quince días calendario para la vía terrestre y veinte días por vía férrea.

En cuanto a las rectificaciones, en los formularios aduaneros no existe la posibilidad de efectuar rectificaciones o anulaciones en las declaraciones.

Cuando hay errores en las declaraciones y la norma aduanera permita su corrección, se debe presentar una nueva declaración para corregirlos.

El régimen sancionador varía si se trata de una declaración de importación, exportación o tránsito para los declarantes.

El **Venezuela**, las mercancías objeto de operaciones aduaneras deberán ser declaradas a la aduana por quienes acrediten la cualidad jurídica de consignatario, exportador o remitente dentro de los cinco días hábiles siguientes a su ingreso a las zonas de almacenamiento debidamente autorizadas.

En la declaración de aduana, casi la totalidad de los campos son obligatorios. De los no obligatorios, sin embargo, puede obtenerse la información contenida en otras declaraciones, como, por ejemplo, el nombre y la dirección del transportista, lo cual está reflejado en el módulo del transportista. Cabe señalar que los campos obligatorios deben ser cumplimentados en su totalidad, ya que la falta de un dato implica que el sistema rechaza la declaración.

En lo que respecta a las declaraciones entre los países del área de **Centroamérica**, se está trabajando en la elaboración de un formato único denominado

Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA).

No obstante, hasta su elaboración, cada Estado miembro aplica su propio modelo de declaración.

El documento utilizado para declarar mercancías procedentes de terceros países es la 'declaración de mercancías'.

Estos formatos son aplicables tanto en las importaciones como en las exportaciones. En ambos casos la presentación puede realizarse por vía electrónica.

La información que deben contener las declaraciones aduaneras se encuentra en los instrumentos legales regionales, como son el CAUCA y su reglamento.

La figura de la rectificación de las declaraciones se encuentra establecida en el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano. La anulación de las declaraciones y el régimen sancionador está regulada por la legislación interna de cada país.

En **Costa Rica**, el declarante debe completar para cada línea de mercancía del DUA los datos relativos a la información del manifiesto, conocimiento de embarque y línea, número de inventario en depósito o tipo y número de documento de inventario (documento de ingreso, tránsito aduanero, certificado de importación temporal, acta de decomiso, entre otros), según sea el caso, con las excepciones establecidas en este procedimiento.

Son admitidas rectificaciones o anulaciones en la declaración aduanera.

La declaración aduanera en **Honduras** deberá contener, al menos, los siguientes datos:

- a) Identificación y registro tributario.
- b) Identificación del agente aduanero, cuando corresponda.
- c) Identificación del transportista y del medio de transporte.

- d) Régimen aduanero que se solicita.
- e) País de origen, procedencia y destino de las mercancías, en su caso.
- f) Número de manifiesto de carga.
- g) Características de los bultos, tales como cantidad y clase.
- h) Peso bruto en kilogramos de las mercancías.
- i) Código arancelario y descripción comercial de las mercancías.
- j) Valor en aduana de las mercancías.
- k) Monto de la obligación tributaria aduanera, cuando corresponda.

Las rectificaciones o anulaciones en las declaraciones son permitidas de conformidad con la legislación vigente. El régimen sancionador aplicable a nivel centroamericano difiere, ya que se aplica de conformidad a la legislación nacional de cada país.

La declaración se conoce en **México** con el nombre de 'pedimento'.

Los que importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que indique el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de los siguientes documentos en el caso de importaciones:

- a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos mediante las reglas que establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y exceda de la cantidad que establezcan estas reglas.

- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación que se hayan expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- d) El documento que determine la procedencia y el origen de las mercancías a efectos de la aplicación de las preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan de conformidad con las disposiciones aplicables.
- e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que se establezcan.
- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán, salvo excepciones, indicarse el número de serie, la parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares.

Los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, siempre que lo hagan antes de activar el mecanismo de selección automatizado. Una vez activado éste, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones,

cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifique alguno de los conceptos siguientes:

- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
- La descripción, naturaleza, estado y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria.
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.
- Los datos que determinen el origen de las mercancías.
- El registro federal de contribuyentes del importador o exportador.
- El régimen aduanero al que se destinen las mercancías, salvo que esta Ley permita expresamente su cambio.
- El número de candados oficiales utilizados en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva.

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y hasta que éstos hubieran sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación. La rectificación del pedimento no se debe entender como resolución favorable al particular. Tampoco limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Cometen infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, entre otros, quienes omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos o

informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado, presenten los documentos con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística.

En **Panamá**, la forma de presentación de las declaraciones aduaneras es impresa. Una vez registrada en el sistema se dispone de dos meses para su retiro. De no haberse confeccionado, hay un plazo de tres meses si es un recinto oficial, o un año si está en un recinto aduanero particular. La declaración aduanera en Panamá es distinta a las existentes en los países del área centroamericana.

La información que se requiere en las declaraciones aduaneras es la fecha de la declaración, el nombre del importador, el tipo de importador (persona jurídica o natural, diplomático, oficial), nombre del agente corredor de Aduanas, tipo de despacho, tipo de operación, vía de transporte, procedencia, zona y recinto de salida, consignante, fecha, número y tipo de conocimiento, utilización del conocimiento (parcial o total), peso bruto en kilos (total y parcial por renglón declarado), cantidad de bultos totales declarados, valor FOB parcial y total, valor CIF total y parcial, flete, seguro, ITBM (Impuesto Interno de Transferencia), ISC (Impuesto Selectivo al Consumo), tasa administrativa, números de los documentos de apoyo (factura comercial, certificado de origen, autorizaciones de importación, etc.), total a pagar, recargos (si los hay), fracción arancelaria, descripción de la mercancía, condición de la mercancía (nueva o usada), régimen a que se somete la mercancía con el fundamento legal, país de origen, si la mercancía está bajo un acuerdo comercial y en los artículos seriadados, la información concerniente al año, marca, modelo, número de chasis y número de motor.

En Panamá se admiten las rectificaciones en las declaraciones antes y después de haberse presentado a despacho. Si las mismas no contienen indicio de haber sido intencional o con ánimo de perjudicar al fisco, se consideran falta simple. Sin embargo, cuando son discrepancias en el aforo, hay diferencias en el impuesto y se considera que es una falta simple, la sanción es la obligación de pagar lo que se estaba omitiendo, más un recargo del 50 %. Las anulaciones de las declaraciones sólo se permiten dentro de los tres días siguientes a su registro oficial en el sistema. Luego de este periodo hay obligación de pagar los respectivos impuestos.

En **MERCOSUR** no existe el documento único aduanero para el área integrada, pero están armonizados los datos que se requieren para la declaración.

La mercadería destinada a ser incluida en un régimen aduanero tiene que ser objeto de una declaración para ese régimen, además de estar obligada a cumplir con los requisitos específicos.

La declaración deberá obedecer al modelo oficial único aprobado por los Estados parte, que está pendiente de consenso. Hasta que no sea aprobado el modelo oficial referido, será utilizado el modelo vigente en cada Estado parte.

La declaración deberá ser complementada con la siguiente documentación:

- a) Conocimiento de carga.
- b) Factura comercial.
- c) Declaración de valor en aduana, cuando sea exigible.
- d) Otros documentos exigidos por los acuerdos internacionales y la legislación específica interna de cada Estado parte.

La autoridad aduanera podrá permitir el registro de la declaración sin la presentación de todos o de alguno de los documentos complementarios exigibles con sujeción al régimen de garantía vigente en cada Estado parte. Esto no será procedente cuando la documentación complementaria pueda determinar la aplicabilidad de prohibiciones o las concesiones de un beneficio tributario.

A cada conocimiento de carga deberá corresponder una única declaración. Puede ser autorizado por la autoridad aduanera su fraccionamiento.

Si las legislaciones internas de los Estados parte no encuentran armonizadas la rectificación, modificación o ampliación de la declaración quedará sujeta a lo que éstas determinen.

La autoridad aduanera, a petición del declarante, podrá anular una declaración ya registrada en los casos en que la legislación interna de los Estados parte lo permita. La anulación de la declaración no exime al declarante de la responsabilidad por eventuales infracciones o delitos.

En **Argentina**, la presentación de las declaraciones se realiza de forma obligatoria a través del sistema informático aduanero y, excepcionalmente, mediante el sistema informático sustitutivo (SIDIN) o manual (como último recurso si fallan los dos sistemas informáticos). Se prevé la declaración verbal para los regímenes de equipaje y tráfico vecinal fronterizo.

El plazo para la presentación de declaraciones es el arribo del medio de transporte. Para la opción directo a plaza puede solicitarse hasta 5 días antes del arribo del medio y el SIM (Sistema Informático María) que además permite la solicitud hasta 5 días después del arribo.

Son admitidas tanto la rectificación de la declaración como la anulación de la solicitud de destinación, con determinados plazos y siempre que no se haya observado un perjuicio fiscal.

El despacho de aduana exige en **Uruguay** la intervención de un despachante de aduana. Las operaciones aduaneras deben solicitarse, declararse y autorizarse por medio de una declaración jurada de las mercaderías ante la aduana: el Documento Único Aduanero (DUA).

Con la información suministrada por el importador, el despachante de aduana llena el formulario electrónico del Documento Único Aduanero, la declaración de valor en aduana (DVA) y los envía a la DNA.

Se sigue el modelo y los requisitos comunitarios. La descripción de la mercadería en la declaración aduanera deberá estar hecha en términos que permitan a la aduana su identificación y clasificación arancelaria al nivel de la correspondiente subpartida de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Cuando, por aplicación de lo establecido en un acuerdo internacional firmado por la República o en una norma nacional, se establezca una tributación menor a la que correspondería si la operación se sujetara al régimen general aplicable, la descripción de la mercadería se ampliará de tal forma que permita a la aduana

identificarla sin ninguna duda con el producto al que el acuerdo o la norma otorga el beneficio correspondiente.

El DUA original impreso debe presentarse a la DNA con los siguientes documentos originales: factura comercial definitiva, copia del título de transporte (conocimiento de embarque marítimo, aéreo o terrestre), 'packing list' (según el caso), certificado de origen si corresponde, factura de flete y seguros pagados (cuando la condición de entrega de la mercadería no los comprenda y no vengán declarados en el título de transporte) y cualquier otro documento, resolución, certificado o autorización necesario para la importación (como el certificado fitosanitario o zoosanitario) o para aplicar un tratamiento preferencial por motivos tributarios o no tributarios.

Rigen procedimientos aduaneros y/o requisitos de documentación especiales en diversos casos, que incluyen ciertos productos alimenticios, textiles y vehículos automóviles, así como diversas mercancías en tránsito. Algunos de esos productos, como los aceites, azúcar refinado con destino industrial, productos textiles y calzados, también están sujetos a licencias de importación.

Campos a declarar:

- Importador/exportador/remitente: La empresa y su registro fiscal.
- Declarante: Despachante de aduana.
- Régimen aduanero: Importación, admisión temporaria, tránsito, exportación, etc.
- Localización de la mercadería: Recinto de almacenaje.
- Documento de cargo y régimen precedente: Manifiesto de carga o ingreso a depósito aduanero de la mercadería.
- Descripción de mercadería: Código NCM (Nomenclatura Común MERCOSUR).
- Factura Comercial (o declaración de valor según el caso).

- Valor de la mercadería.
- Otros documentos: Certificados o autorizaciones exigibles según la mercadería.
- Marcas y números del contenedor si corresponde.
- País de origen/destino.

En **Paraguay**, los campos obligatorios a rellenar en una declaración aduanera son, entre otros, los siguientes:

- Número de registro del importador/exportador.
- Datos del vendedor y del comprador.
- Conocimiento/guía: Título de transporte que ampara la mercadería declarada por el despachante de aduanas.
- Ajustes a incluir y deducir: Monto de los ajustes declarados por el despachante de aduanas, si hubieren.
- Condición de venta: Código Incoterm
- Valor factura.
- Flete y seguro.
- Posición arancelaria.
- País de origen y procedencia.

Las declaraciones en **Brasil** son presentadas por los usuarios a través de sistemas informatizados. El sistema informático integrado se conoce como SISCO MEX. Son admitidas rectificaciones y anulaciones. El régimen sancionador no es homogéneo en todos los territorios.

5.3. Recomendaciones de mejora

Como ya se dijo en el apartado relativo a la normativa común, se hace necesario contar con una documentación aduanera única que permita simplificar los trámites aduaneros por todos los Estados miembros.

Del mismo modo, el contenido de la declaración ha de armonizarse. La homogeneización de los datos permite una gestión adecuada por el sistema de análisis de riesgos y facilita el control. Se hace esencial la codificación de determinados campos. El objetivo es simplificar aún más la gestión para el operador y la aduana con el fin de avanzar en la configuración de una 'aduana sin papeles'. Ello permitiría sustituir la aportación de determinados documentos emitidos por otros organismos para-aduaneros por códigos transmitidos electrónicamente entre Administraciones, introduciendo así una mayor objetividad en la actuación aduanera.

Otro método de simplificación podría ser el escaneado de los documentos aduaneros.

6. EL DECLARANTE

El declarante es la persona física o jurídica a nombre del cual se presenta la declaración. Los declarantes deberán estar establecidos en la Comunidad Europea.

El declarante puede actuar por sí mismo o por medio de representante.

Las personas físicas o jurídicas que actúen en su propio nombre directamente y por cuenta propia se conocen con el nombre de **autodespachantes**, y deben cumplir una serie de requisitos, entre los que cabe destacar:

- Que las mercancías de que se trate se hallen dirigidas a la consignación de las referidas personas o sean objeto de expedición por su parte.
- Que toda la documentación exigible para el despacho aduanero gire a nombre directo del presentador de la declaración ante la aduana.
- Hallarse establecido en la Comunidad.
- Disponer de un establecimiento donde centralice su gestión administrativa y la dirección de la actividad.

Las grandes empresas que realizan operaciones periódicas de comercio exterior suelen ser autodespachantes, ya que cuentan con infraestructura suficiente dentro de su organización para el cumplimiento de las formalidades aduaneras sin necesidad de recurrir a agentes externos.

Los representantes pueden ser de dos tipos:

- **Directos**, actúan en nombre y por cuenta ajenos.
- **Indirectos**, actúan en nombre propio y por cuenta ajena.

El tipo de representación es importante de cara a derivar la responsabilidad ante la comisión de infracciones o incluso la exigencia de pago de la propia deuda aduanera.

Así, los representantes indirectos responden de forma **solidaria** frente a la deuda aduanera. También responden de las posibles infracciones que se deriven del incumplimiento de la normativa aduanera. Los representantes directos sólo responden de forma subsidiaria en relación a los conceptos de impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales).

En España, la representación directa está reservada exclusivamente a los agentes y comisionistas de aduanas. No obstante, en la mayoría de los países del territorio aduanero comunitario esta exclusividad no existe, por lo que tanto la representación directa como la indirecta pueden ejercerse por cualquier persona que cumpla un mínimo de requisitos.

Los requisitos que deben cumplir los representantes **directos** e **indirectos** son los siguientes:

- Ser profesionales de nacionalidad española.
- Tener establecimiento permanente en la Comunidad.
- Estar al corriente del pago del Impuesto sobre Actividades Económicas.

- Tener poder de representación mediante 'autorización de despacho' global o por operación.
- Estar habilitados para los recintos aduaneros donde despachen.

El Reglamento 648/2005 por el que se modifica el Código Aduanero Comunitario prevé la figura del **operador económico autorizado**, que puede operar en cualquier punto del territorio aduanero sólo cumpliendo determinados requisitos de registro y autorización.

Esta figura facilitará la operativa a los declarantes, ya que podrán despachar sus mercancías sea cual sea el punto del territorio aduanero por el que se introduzcan o salgan e independientemente de donde se encuentren establecidos. Todo ello sin perjuicio de las formalidades a efectos de impuestos indirectos que inevitablemente habrá que cumplir en el país donde se consuman las mercancías.

Los representantes deberán acreditar su condición mediante las llamadas **autorizaciones de despacho**. Éstas podrán ser **globales** o **por operación**.

Las primeras autorizan al representante a actuar en nombre del representado en todas las operaciones que éste realice hasta su revocación. Las autorizaciones globales se archivan en la aduana asignándoles una numeración que deberá ser consignada en la casilla correspondiente de la declaración.

Las segundas únicamente le autorizan para cada operación realizada, por lo que deberán acompañar cada una de las declaraciones.

6.1. El declarante en los países iberoamericanos

En la **Comunidad Andina** no existe una normativa uniforme en cuanto a los requisitos que deben cumplir los declarantes aduaneros.

En **Bolivia**, los requisitos que deben cumplir los declarantes son diferentes dependiendo del régimen aduanero y del valor de la mercancía a declarar. Así, en

el régimen de exportación definitiva, la empresa exportadora puede capacitar ante la Aduana Nacional a su representante legal a efectos de la presentación de las declaraciones aduaneras de exportación. Al representante se le habilita un usuario en el sistema informático. Si se trata de despachos de menor cuantía, el despacho aduanero de la mercancía de menor valor puede ser realizado directamente a través del consignatario o consignante, no requiriendo registrarse previamente ante la Aduana Nacional.

No obstante, los declarantes o 'despachantes de aduana', con excepción de los casos mencionados anteriormente, deben presentar las declaraciones de las mercancías a través de agentes despachantes debidamente autorizados y afianzados. Para su habilitación como auxiliares de la función pública, los despachantes deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener nacionalidad boliviana.
- Presentar la declaración jurada de buenos antecedentes en el formulario que apruebe la Aduana Nacional.
- Acreditar buena conducta, mediante certificados expedidos por la Policía Nacional.
- Contar con un título académico a nivel de licenciatura en cualquier disciplina o, como mínimo, con título de técnico superior en comercio exterior.
- Poseer como mínimo dos años de experiencia relacionada con la actividad de comercio exterior y las operaciones aduaneras. Esto se acreditará mediante la hoja de vida con respaldo documentado.
- No tener sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal por delitos contra el Estado, lo que se probará mediante certificación expedida por la Corte Superior de Distrito donde haya tenido su residencia en los últimos cinco años.
- No haber sido destituido de la función pública mediante proceso administrativo con resolución ejecutoriada, ni tener cargos pendientes con el Estado establecidos en resoluciones

administrativas que causen fallos ejecutoriados. Esto se acreditará mediante los certificados expedidos por la Contraloría General de la República.

Asimismo, el Directorio de la Aduana Nacional tiene la facultad de establecer los requisitos y las condiciones para la autorización del ejercicio de las funciones del despachante de aduana a nivel nacional, incluyendo las garantías, pruebas de suficiencia y otros.

El Código Aduanero Uniforme de **Centroamérica** denomina a estos operadores 'auxiliares de la función pública aduanera'. Los tipos de auxiliares son los siguientes:

- a) Agentes aduaneros.
- b) Depositarios aduaneros.
- c) Transportistas aduaneros.
- d) Los demás que establezca la legislación nacional.

Los requisitos para la autorización de los auxiliares de la función pública aduanera son los siguientes:

- Presentar la solicitud. Ésta contendrá, al menos, los datos siguientes:
 - a) Nombre, razón o denominación social y demás generalidades del peticionario y, en su caso, de su representante legal.
 - b) Indicación precisa de las actividades a las que se dedicará.
 - c) Dirección o medios para recibir notificaciones referentes a la solicitud.
 - d) Domicilio fiscal y dirección de sus oficinas o instalaciones principales.
- Dependiendo del tipo de auxiliar para el que se requiera autorización, la solicitud deberá venir acompañada de, entre otros, los documentos siguientes:

- a) En el caso de personas jurídicas, certificación notarial o registral de la escritura de constitución.
- b) En el caso de personas naturales, copia certificada o legalizada del documento de identificación respectivo.
- c) Original o copia certificada o legalizada del documento que acredite la representación.
- d) En el caso de las personas naturales, declaración, bajo juramento ante notario, de no tener vínculo laboral con el Estado o sus instituciones. Esta declaración no se requerirá en el caso de los empleados y funcionarios públicos autorizados para gestionar el despacho aduanero de las mercancías consignadas a las instituciones a las que pertenecen.
- e) Copia certificada o legalizada de las cédulas de identidad de los representantes legales y del personal subalterno que actuará ante el Servicio Aduanero.
- f) Certificación extendida por las autoridades competentes de que se encuentra al día en el pago de todas sus obligaciones tributarias.

Concedida la autorización, el auxiliar deberá rendir la garantía correspondiente, salvo las excepciones legalmente establecidas.

Los auxiliares serán responsables solidarios ante el fisco por las consecuencias tributarias derivadas de los actos, omisiones, infracciones y delitos en que incurran sus empleados acreditados ante el Servicio Aduanero, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que dichos empleados queden legalmente sujetos.

El auxiliar tendrá, entre otras, las obligaciones siguientes:

- a) Llevar registro de todos los actos, operaciones y regímenes aduaneros en que intervenga, en la forma y medios establecidos por el Servicio Aduanero.

- b) Conservar y mantener a disposición del Servicio Aduanero los documentos y la información relativa a su gestión por un plazo de cuatro años, salvo que la legislación nacional establezca un plazo mayor.
- c) Exhibir, a requerimiento del Servicio Aduanero, los libros de contabilidad, sus anexos, archivos, registros contables y cualquier otra información de trascendencia tributaria o aduanera, así como los archivos electrónicos, soportes magnéticos o similares que respalden o contengan esa información.
- d) Transmitir electrónicamente o por otros medios las declaraciones aduaneras y la información complementaria relativa a los actos, operaciones y regímenes aduaneros en que participen.
- e) Cumplir con los formatos y procedimientos para la transmisión electrónica de datos, siguiendo los requerimientos de integración con los sistemas informáticos utilizados por el Servicio Aduanero.
- f) Comprobar las condiciones y el estado de los embalajes, sellos, precintos y demás medidas de seguridad de las mercancías y medios de transporte, así como comunicar inmediatamente al Servicio Aduanero cualquier irregularidad cuando les corresponda recibir, almacenar o transportar mercancías.
- g) Rendir y mantener vigente la garantía de operación, cuando esté obligado a rendirla.
- h) Presentar anualmente la certificación extendida por las autoridades competentes de que se encuentra al día en el pago de sus obligaciones tributarias.
- i) Cumplir los requisitos legales y administrativos a que estén sujetos los trámites, operaciones y regímenes aduaneros en que intervengan.
- j) Acreditar ante el Servicio Aduanero a los empleados que los representarán en su gestión aduanera.
- k) Velar por el interés fiscal.
- l) Mantener oficinas en el país signatario y comunicar al Servicio Aduanero el cambio de su domicilio fiscal, de sus representantes legales y cualquier otra información suministrada que requiera su actualización.
- m) En el caso de personas jurídicas, acreditar y mantener ante el Servicio Aduanero, a todos los efectos, un representante legal o apoderado con facultades de representación suficientes.
- n) La garantía a que se refiere el inciso g) será determinada, fijada y ajustada de conformidad con los parámetros establecidos por el Servicio Aduanero a través de disposiciones administrativas de carácter general.
- o) Contar con el equipo necesario para efectuar el despacho por transmisión electrónica.
- p) Actuar, personal y habitualmente, en las actividades propias de su función, sin perjuicio de las excepciones legalmente establecidas.
- q) Recibir anualmente un curso de actualización impartido por el Servicio Aduanero.

En **Honduras**, los requisitos que deben cumplir los declarantes son similares a los expuestos para Bolivia. No obstante, el agente aduanero será solidariamente responsable con el declarante ante el fisco por el pago de las obligaciones tributarias aduaneras derivadas de los trámites, regímenes u operaciones en que intervenga y por el pago de las diferencias, intereses, multas, recargos y ajustes correspondientes.

La presentación de los pedimentos puede hacerse en **México** a través del agente o apoderado aduanal.

En **Argentina**, el operador debe estar inscripto en el Registro de Importadores y Exportadores con la única condición de tener la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).

El representante del operador, ya sea un importador o un exportador, es el despachante de aduana, y su responsabilidad es solidaria.

En **Uruguay**, los operadores deben ser empresas que se encuentren al día con sus obligaciones fiscales y aportes de seguridad social. La habilitación para operar ante la aduana es previa constitución de una garantía (fianza).

La declaración de llegada (manifiesto de carga) es responsabilidad de los agentes marítimos, de aeronavegación o de transporte terrestre.

La declaración aduanera para los despachos es realizada mayoritariamente por despachantes de aduana debidamente autorizados, salvo algunas pocas excepciones donde el propio interesado puede tramitar su despacho (por ejemplo, equipajes no acompañados).

Las provisiones para consumo a bordo son tramitadas por proveedores marítimos.

Los importadores y exportadores son responsables por la declaración de valor de las mercaderías a despacho y las eventuales sanciones que les pudieran corresponder. El despachante de aduana puede ser responsabilizado en forma solidaria.

Existen otros operadores ante aduana como los depositarios, que son permisionarios de habilitaciones para operar en recintos con mercadería en régimen suspensivo.

Estas empresas son responsables por las declaraciones de las mercaderías allí almacenadas y los eventuales faltantes. En estos casos, deberán responder por los tributos de las mercaderías en ocasión de su importación. Si la infracción se reitera se cancelará su habilitación.

En resumen, los operadores ante aduana son los transportistas para los manifiestos de carga, los despachantes de aduana para los despachos aduaneros, los proveedores marítimos para los consumos de naves y aeronaves y los depositarios para las mercaderías en régimen suspensivo almacenadas en recintos habilitados.

En **Paraguay**, el operador indefectiblemente debe presentar la autorización del importador para realizar sus gestiones ante la Dirección Nacional de Aduanas.

Los representantes son los despachantes de aduanas, excepto los agentes de transportes, que son los responsables del transporte de las mercancías hasta la Dirección Nacional de Aduanas. Las responsabilidades son solidarias ante hechos delictivos de conformidad con la normativa nacional.

El declarante debe ser una persona física o jurídica en **Brasil**, registrado en el sistema SISCOMEX como representante, importador o exportador. Todos estos operadores pueden presentar la documentación necesaria a efectos del despacho aduanero.

6.2. Recomendaciones de mejora

Los representantes aduaneros se constituyen como intermediarios frente a la aduana actuando por cuenta de los obligados principales (los operadores).

Es importante, no obstante, que esta figura de representación exista como opción voluntaria para el operador. La Administración no debe obligar a acudir a agentes privados para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Las obligaciones que se pueden exigir a los representantes dependen del nivel de responsabilidad que ostenten. Esto variará en función de si actúan en nombre propio o ajeno, aunque siempre por cuenta de sus representados.

Por este motivo, las garantías exigidas por la aduana deberán estar de acuerdo con el nivel de responsabilidad de los representantes.

7. FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES

Las formas de presentación de las declaraciones aduaneras son tres:

- Por escrito.
- Por medios informáticos.

- De manera verbal o cualquier otro acto mediante el cual la persona en cuyo poder se encuentran las mercancías demuestre su voluntad de incluirlas en un régimen aduanero.

Cuando una declaración en aduana se realice por procedimientos informáticos, las indicaciones de la declaración escrita se sustituirán por la transmisión a la aduana de los datos codificados. El medio informático utilizado en la actualidad en España es internet.

Las declaraciones verbales para viajeros sólo están previstas en el caso de mercancías sin valor comercial, mercancías de carácter comercial siempre que no superen los 800 euros, no formen parte de envíos regulares y estén desprovistas de fines comerciales, y mercancías que gocen de franquicias como mercancías de retorno.

Se adjuntarán a la declaración todos los documentos cuya presentación sea necesaria para la aplicación del régimen solicitado.

Salvo en el tercer caso, las declaraciones deben estar firmadas y contener todos los datos mínimos necesarios. En el caso de las declaraciones presentadas por medios informáticos, la firma será electrónica. Ésta deberá ser reconocida por las autoridades aduaneras previa obtención de un certificado de usuario.

La declaración se presentará ante la aduana en el horario de apertura que ésta tenga establecido.

Formas de presentación de las declaraciones en los países iberoamericanos

En **Costa Rica**, las declaraciones se presentan por vía informática.

El declarante recibe de la aplicación informática, luego de que ésta valide el envío del DUA sin errores, un mensaje con los siguientes datos:

- a) Fecha de validación del envío.
- b) Número de identificación del envío compuesto por:

- Código de la aduana de control.
- Año de numeración.
- Número secuencial por aduana.

- c) Monto total y detallado del cálculo de la obligación tributaria aduanera, autodeterminado por el declarante.

El declarante debe indicar en el mensaje de la declaración si solicita la asignación del tipo de revisión en forma inmediata a la aceptación del DUA o en forma posterior, pero dentro del mismo día de la aceptación.

La declaración en **MERCOSUR** deberá ser efectuada mediante proceso mecánico o electrónico conforme a lo establecido por la autoridad aduanera de cada Estado parte. La declaración deberá estar firmada por una persona habilitada o identificada por medios electrónicos, según el caso, y contener todos los datos necesarios para la aplicación de las disposiciones correspondientes al régimen aduanero respectivo. El declarante es responsable por:

- a) La exactitud de los datos de la declaración.
- b) La autenticidad de los documentos anexados.
- c) La observancia de todas las obligaciones inherentes al régimen solicitado.

Debe insistirse en la necesidad de suprimir gradualmente el papel en los procedimientos aduaneros con la finalidad de simplificarlos y facilitar el manejo de la información. Todo ello sin perder la posibilidad de controlar la verificación de la documentación transmitida mediante los sistemas informáticos, las auditorías y otros controles en las empresas.

8. PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS DE PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES

Hasta ahora hemos visto el procedimiento normal de presentación de una declaración aduanera. No obstante, en determinadas circunstancias y con el cumplimiento de una serie de requisitos, se admitirán procedimientos simplificados de presentación de declaraciones. Éstos permitirán:

- a) Que la declaración en aduana no contenga alguno de los datos señalados como obligatorios en el procedimiento normal o que no se adjunten algunos de los documentos (declaraciones incompletas).
- b) Que se presente en lugar del DUA un documento mercantil o administrativo acompañado de una solicitud de inclusión de las mercancías en el régimen aduanero de que se trate (declaración simplificada).
- c) Que la declaración de las mercancías bajo el régimen de que se trate se efectúe mediante la inscripción de las mercancías en los registros (procedimiento de domiciliación).

En todas estas simplificaciones, el declarante estará obligado en un momento posterior a presentar una 'declaración complementaria' que podrá ser de carácter global, periódico o recapitulativo.

Esta declaración complementaria constituye, junto con la declaración simplificada, un acto único e indivisible que surte efecto desde la fecha de admisión de las declaraciones simplificadas.

El procedimiento de domiciliación constituye un procedimiento simplificado autorizado a operadores que realizan de forma habitual el tráfico de mercancías. Se fundamenta en una relación de confianza entre las personas autorizadas y la administración aduanera, lo que justifica que se exijan unos volúmenes mínimos de operaciones, así como ciertas garantías financieras que avalen el cumplimiento de la normativa aduanera y tributaria sin menoscabo del interés público.

No obstante, esta confianza no anula las posibilidades de control aduanero, siendo buena prueba de ello las liquidaciones que a menudo se practican a estos operadores por la aduana con motivo de la realización de un volumen de operaciones superiores al importe que cubre la garantía aportada.

El procedimiento de domiciliación permite realizar el despacho de las mercancías en el propio local del interesado.

La inclusión de las mercancías en cualquier régimen aduanero en los locales del propio interesado o en otros lugares designados y autorizados por los servicios aduaneros se realiza mediante su inscripción en los registros contables del titular de la domiciliación.

Este procedimiento de presentación de declaraciones es el que está previsto implantar de forma masiva en toda la Comunidad, ya que implica una simplificación considerable de los trámites aduaneros. Los usuarios de estos procedimientos serán los llamados Operadores Económicos Autorizados, dotados de una confianza plena por parte de la administración aduanera.

Los procedimientos simplificados de presentación de las declaraciones en los países iberoamericanos

En **Colombia** se simplifica la presentación de las declaraciones mediante un formulario con menos casillas que el formulario que se utiliza para el resto de importaciones. Sin embargo, el procedimiento de presentación, aceptación, pago, solicitud de levante y obtención del levante, es el mismo que para el resto de importaciones.

En **Bolivia** la simplificación consiste en que el operador presente directamente la declaración sin requerir la participación del despachante de aduanas.

El procedimiento de simplificación aplicado de manera generalizada en **Centroamérica** consiste en la transmisión de la declaración previamente al ingreso de las mercancías. Adicionalmente, el usuario cuenta con la opción de pagar electrónicamente los impuestos

computables a través de la web de los bancos autorizados por los servicios de aduanas.

En **El Salvador**, los usuarios cuentan con la opción de firmar electrónicamente la declaración, por lo que en el ingreso del medio de transporte a la aduana de frontera únicamente presentan los documentos que amparan el medio de transporte indicando el número de registro de la declaración transmitida anticipadamente.

Más allá de la simplificación en la presentación de la declaración, existen otros procedimientos aplicados a despachos de courier y envíos de menor cuantía.

En **Costa Rica** se aplica la modalidad de entrega rápida. Consiste en que las mercancías recibidas o enviadas bajo el sistema de entrega rápida o courier con un valor en aduana menor o igual a mil pesos centroamericanos son objeto de un procedimiento simplificado en el pago de tributos. Consiste en que la empresa de entrega rápida pueda presentar en una sola declaración aduanera todas aquellas mercancías que tienen un valor menor o igual a mil pesos centroamericanos, aunque pertenezcan a diferentes importadores. En la declaración aduanera el consignatario es la empresa de entrega rápida. En cada una de las líneas se indica, además de la descripción de la mercancía, la clasificación arancelaria y el valor en aduana, el nombre del importador.

El procedimiento simplificado en **México** es el de revisión en origen. Este procedimiento consiste en lo siguiente:

- a) El importador verifica y asume como ciertos, bajo su responsabilidad, los datos sobre las mercancías que le proporcione su proveedor necesarios para elaborar el pedimento correspondiente, los mismos que deberá manifestar al agente o apoderado aduanal que realice el despacho.
- b) El agente o apoderado aduanal que realice el despacho de las mercancías queda liberado de cualquier responsabilidad, inclusive las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las

autoridades aduaneras el documento por medio del cual le fueron manifestados dichos datos.

- c) Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, las autoridades aduaneras determinen omisiones en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen con motivo de la importación de mercancías, se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios. En este caso no serán aplicables otras sanciones que por dichas omisiones se encuentren previstas en la Ley o en el Código Fiscal de la Federación a que puedan estar sujetos el importador o el agente o apoderado aduanal.
- d) El importador deberá, además, pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, resulten a su cargo conforme a la Ley.
- e) El importador podrá pagar espontáneamente las contribuciones y cuotas compensatorias que haya omitido derivadas de la importación de mercancías bajo el procedimiento previsto en este artículo. Dichas contribuciones actualizadas causarán recargos a la tasa aplicable en caso de prórroga de créditos fiscales del mes de que se trate, siempre que dicho pago se realice dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en el que se hubiera efectuado la importación correspondiente. Si el pago se efectúa con posterioridad a dicho plazo, los recargos sobre las contribuciones actualizadas se causarán a la tasa que corresponda de acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación. En ambos supuestos las contribuciones se actualizarán por el periodo comprendido entre el penúltimo mes anterior a aquél en que se omitió la contribución y el mes inmediato anterior a aquél en que se efectúe el pago.
- f) El importador deberá registrar ante el Servicio de Administración Tributaria a los agentes o apoderados aduanales y transportistas designados que operarán bajo este esquema.

Las cuotas compensatorias causarán recargos a las tasas previstas en los supuestos apuntados.

En el caso de que el pedimento presentado para el despacho de las mercancías de las empresas referidas contenga datos inexactos, el agente o apoderado aduanal podrá rectificar determinados campos siempre que se presente el pedimento de rectificación, dentro del plazo a que se refiere el Reglamento.

La declaración aduanera de las mercaderías en **MERCOSUR** podrá ser hecha en forma simplificada. Esta declaración simplificada asumirá la siguiente forma:

- a) La presentación de un formulario conteniendo los elementos esenciales que identifiquen al usuario, a las mercaderías y al régimen aduanero aplicable, acompañado de los documentos de transporte y/o comerciales.
- b) Ingreso mediante proceso informatizado de los elementos identificativos enunciados en el literal anterior, con presentación de los documentos de transporte y/o comerciales.
- c) La presentación de la declaración de llegada o Salida de la mercadería, con los documentos de transporte y/o comerciales, declarando el régimen que se solicita.
- d) La presentación de los documentos de transporte y/o comerciales, declarando al régimen que se solicita.
- e) La opción por el canal verde o 'nada a declarar' en los puntos que dispongan de un doble canal de control.
- f) Otras establecidas por la legislación aduanera del MERCOSUR.

La declaración simplificada en operaciones comerciales podrá aplicarse en los casos que a continuación se numeran:

- a) Usuarios habituales con contabilidad que posibilite efectuar un control eficaz 'a posteriori'.
- b) Situaciones en que se pueda asegurar un control eficaz del cumplimiento de las normas que establezcan prohibiciones o restricciones al régimen

solicitado o de otras disposiciones relativas al régimen aplicable.

- c) Mercadería, en razón de su calidad, cantidad y/o valor, según lo determine la autoridad aduanera de cada Estado parte.
- d) Exportaciones o importaciones destinadas o provenientes de los Estados parte del MERCOSUR, con excepción de las destinadas o provenientes de zonas francas.

La autoridad aduanera podrá exigir para la concesión de la autorización la constitución de una garantía que asegure el pago de una eventual deuda aduanera.

La autoridad aduanera procederá al libramiento de la mercadería previo pago de la deuda aduanera.

Las operaciones de exportación en las que se opte por declaraciones simplificadas, no podrán gozar de los beneficios a la exportación.

En **Argentina** existe la simplificación de las declaraciones para las importaciones y exportaciones de escasos importes relativos. El régimen de exportación simplificada prevé un formulario especial denominado 'Factura Permiso de Exportación Simplificada', donde no es necesario declarar, entre otros datos, la posición arancelaria.

En **Uruguay** existe la posibilidad de tramitar el 'despacho urgente', que se usa para la importación de ciertas mercaderías. En este caso no es necesario presentar la copia del conocimiento de embarque, la lista de contenido cuando corresponda, la factura de flete y seguro, ni la factura comercial. Respecto a las dos últimas, se requiere aportar la justificación de que esos documentos existen y se corresponden con los datos declarados. El declarante debe completar los datos faltantes dentro de los 15 días siguientes a la autorización de despacho provisorio (cumplido provisorio), los cuales deben entregarse dentro de las 24 horas hábiles siguientes, emitiéndose el cumplimiento definitivo.

Las mercaderías objeto de despacho urgente son animales vivos; productos comestibles del reino animal o vegetal frescos, refrigerados o congelados; flores

frescas; cierto material biológico o farmacéutico; material radiactivo, tóxico, inflamable o explosivo; prensa de publicación diaria; armas, explosivos, municiones y material de uso militar; cualquier otra mercadería que como consecuencia de catástrofes naturales o emergencias nacionales sea autorizada en ocasión de las mismas y mercadería a granel arribada por vía marítima.

En **Paraguay** existe un proceso simplificado en la presentación de las declaraciones de mercaderías con valor FOB hasta 2.500 dólares USA. Y otras para despachos de emergencia (salvamento, ayuda humanitaria, etc.).

9. FASES DE LA DECLARACIÓN

Las fases del procedimiento de presentación de las declaraciones aduaneras son la presentación propiamente dicha, la admisión y la grabación. Estas fases se realizan de diferente manera según la forma de presentar las declaraciones.

En las declaraciones presentadas por escrito, una vez admitida la declaración, se grabará en el sistema y se numerará y admitirá formalmente, iniciándose así el procedimiento de despacho aduanero.

En el momento de la grabación por la aduana, el propio sistema informático le asignará el circuito de despacho que marcará el tipo de despacho a realizar a la mercancía.

En las declaraciones presentadas por medios informáticos la declaración se entiende admitida cuando la aduana responde con un mensaje de aceptación de la declaración. Cuando el mensaje enviado por el declarante sea recibido por la aduana, ésta transmitirá una de las siguientes respuestas:

- Mensaje de error rechazando la declaración.
- Mensaje de admisión asignando una numeración y circuito a la declaración.

La declaración, junto con la documentación adjunta, debe ser presentada en la aduana dentro de las 24 horas siguientes a la admisión de la declaración.

La declaración verbal es típica del régimen de viajeros, donde la presentación de la declaración equivale a la manifestación del interesado de su voluntad de declarar su equipaje cuando entra o sale del recinto aduanero. No obstante, si de la declaración verbal la aduana estima la obligación de liquidar los derechos e impuestos correspondientes, se efectuará una liquidación por la aduana entregando un documento de pago al viajero que una vez ingresado obtendrá un recibo y podrá retirar la mercancía de recinto aduanero.

9.1. Las fases de la declaración en los países iberoamericanos

En **Bolivia**, una vez presentada la declaración aduanera a través del sistema informático y aceptado mediante su numeración, el importador o declarante procede a realizar el pago de los tributos y cargos aduaneros correspondientes. Efectuado el pago, al proceder a la impresión de la DUI, el sistema informático imprime en la declaración el canal de control asignado. En caso de canal amarillo o rojo, el declarante debe presentar la documentación a más tardar el día siguiente hábil.

Los usuarios de los regímenes de importación y exportación en **Colombia** deben realizar todos sus trámites a través del Sistema Informático Aduanero SYGA, diligenciando los formularios correspondientes y presentando los documentos de soporte necesarios.

Una vez presentados los formularios y los documentos soporte a través del Sistema, se procede a aceptar la declaración de importación o a autorizar el embarque, en el caso de la exportación.

En el caso de la importación, cuando se acepta, el Sistema asigna un número y el declarante imprime el formulario y realiza el pago en los bancos. Efectuado el pago, el declarante solicita el levante, el cual puede tener tres resultados:

- Levante automático.

- Inspección física.
- Inspección documental.

Cuando se otorga el levante automático, el declarante dispone de la mercancía de manera inmediata. En el caso de requerir inspección física o documental, se surte esta diligencia por parte de la autoridad aduanera. La autoridad aduanera puede determinar que en su actuación se presenten autorizaciones del levante, no autorizaciones del levante, suspensiones, ampliaciones o aprehensiones. En los casos de no autorización, suspensión, ampliación o aprehensión, mientras no se subsanen las causas que las originan o se presente la declaración de legalización, no se otorga el levante.

Respecto a las exportaciones, una vez autorizado el embarque, el declarante lleva la carga a la zona primaria aduanera (lugar de salida) para que la reciba el transportador, quien verifica peso y cantidades y hace el aviso de ingreso a la zona primaria con el objeto de que se determine a través del Sistema si se autoriza el embarque directo o si se selecciona para inspección física o documental.

Cuando se autoriza el embarque directo, el transportador procede a embarcar la carga en el medio de transporte. Si la mercancía ha sido seleccionada para inspección física o aduanera, ésta se realiza por parte de la autoridad aduanera y, si procede, se autoriza el embarque.

Una vez sale la mercancía de Colombia, el transportador cuenta con dos días hábiles para informar a través del Sistema sobre el manifiesto de carga correspondiente. Validada la información se genera el número definitivo de la declaración de exportación.

En el caso del tránsito aduanero, se solicita su autorización ante la aduana de partida de forma manual. Una vez autorizado, se hace un registro de la autorización en el Sistema de la aduana de partida. Posteriormente, en la aduana de destino, el depósito a través del Sistema efectúa un registro de la finalización del tránsito aduanero. Seguidamente el depósito elabora una planilla de recepción, lo que permitirá continuar el proceso con alguna modalidad de importación.

El sistema SIDUNEA de **Venezuela** asigna canal de selectividad (verde, amarillo o rojo) a la declaración de aduanas. Si es canal verde el reconocimiento es electrónico, si es amarillo el reconocimiento es documental y si es rojo el reconocimiento es físico y documental.

Tras las actuaciones del funcionario competente, en el caso de canales amarillo o rojo, si todo está conforme, se imprime el boletín de liquidación a fin de que el agente aduanal se dirija al banco y pague los derechos correspondientes, procediendo luego el retiro de la mercancía del almacén presentando el comprobante de cancelación.

Si del reconocimiento no hay conformidad, el funcionario elabora un acta de reconocimiento y aplica la sanción correspondiente, notificando el acta al agente de aduanas e imprimiendo el boletín de liquidación.

En **Centroamérica**, cada Estado parte aplica su propio procedimiento.

En **El Salvador**, el usuario, con carácter previo al ingreso de las mercancías al país, transmite en forma electrónica la declaración de mercancías.

Presenta declaración y documentación de soporte en una aduana interna. Con anticipación al ingreso de las mercancías, el funcionario de aduana puede verificar el cumplimiento de obligaciones tributarias y no tributarias (permisos y autorizaciones de otras instituciones del Estado, tales como Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, etc.).

Cuando las mercancías ingresan al país, el funcionario de aduanas verifica la existencia de la declaración de mercancías y las somete al proceso selectivo y aleatorio, despacha mercancías, en el caso de seleccionar el levante automático (canal verde), o la remite a la aduana interna correspondiente para realizar la inspección de las mercancías (canal rojo).

En **Guatemala** se pasa por el sistema selectivo para que él mismo indique si la mercancía estará o no sujeta a la verificación física.

En **Nicaragua**, una vez que la declaración ha sido transmitida y aceptada en el sistema aduanero, el agente aduanero presenta la declaración y la documentación de soporte al módulo de selección aleatorio en la administración de aduana a la cual transmitió la declaración. El funcionario emite un recibo oficial de caja y del resultado de aleatoriedad.

En **Honduras**, una vez presentada por el operador la declaración de mercancías, ésta se entenderá aceptada cuando se valide y registre en el sistema informático del Servicio Aduanero u otro medio autorizado. Una vez registrada, se procede al pago en la institución bancaria autorizada, luego se presenta en la ventanilla de la aduana, la misma que genera la selectividad (rojo, amarillo, verde). Si la selectividad es 'rojo' se procede a la verificación documental y física de las mercancías y, si todo está conforme, se autoriza el levante de la mercancía. De existir inconsistencias entre lo declarado y lo inspeccionado, se procede a realizar a través de la contraescritura de la declaración las rectificaciones según el caso.

Si la selectividad resulta 'verde' se procede a la revisión exhaustiva de la documentación. De estar conforme, se autoriza el levante de las mercancías. De existir inconsistencias, se procede a efectuar las rectificaciones del caso a través de una contraescritura de la declaración. Si la selectividad resulta 'amarilla' se autoriza el auto despacho.

En **Costa Rica**, la declaración de importación la efectúa el declarante mediante transmisión electrónica de datos. Utiliza la clave de acceso confidencial asignada por el Servicio Nacional de Aduanas, y debe cumplir con el formato de requerimientos.

La aplicación informática valida la existencia del número de identificación del importador. A tal efecto se utiliza la información sobre los contribuyentes de la Dirección General de Tributación, del Registro Público, del Registro Civil y de la Dirección de Migración y Extranjería, con excepción de los importadores cuyo documento de identificación es el número de pasaporte, que debe ser previamente registrado en la base de datos del Servicio Nacional de Aduanas. Esta acción tiene que ser solicitada por el interesado.

El declarante puede enviar el mensaje del DUA (Declaración Única Aduanera) las 24 horas del día, los 365 días del año, y la aplicación informática realizará el proceso de validación de esos mensajes en todo momento. Se procede a la aceptación del DUA una vez validados por la aplicación informática todos los requisitos previos, realizada la asociación de imágenes de la documentación y verificado el pago de los tributos. No es necesaria la presentación a la aduana de una forma impresa del DUA.

El intercambio de información entre el Servicio Nacional de Aduanas y los auxiliares de la función pública aduanera se realizará a través de la Red de Valor Agregado (VAN). Por ese medio se envían y reciben mensajes en el casillero electrónico del auxiliar. También se pone a su disposición información relacionada con las operaciones aduaneras a través de la página web de la Dirección General de Aduanas.

Los documentos obligatorios que sustentan la declaración aduanera, según la modalidad de importación, deben ser escaneados de forma completa, tanto por el anverso como por el reverso, cuando corresponda, y enviados a la aduana a través de la Red de Valor Agregado (VAN). Los originales de los documentos de respaldo del DUA, incluido el formulario que contiene la información de la declaración de valor debidamente firmado por el importador, deben ser archivados y custodiados por el agente de aduanas o declarante, según se trate, durante un periodo de cinco años.

La declaración del valor en aduanas de las mercancías se requiere únicamente para los regímenes aduaneros de importación definitiva, reimportación de mercancías al amparo del régimen de perfeccionamiento pasivo y reimportación en el mismo estado. El declarante transmitirá dicha declaración junto con la declaración de importación en los casos que proceda. La información transmitida debe ser idéntica a la contenida en el formulario de la declaración del valor en aduana de las mercancías importadas, que previamente el importador ha entregado a su agente de aduanas debidamente completada y firmada. No se presentará formato impreso de la declaración del valor en aduana en el momento de la destinación de las mercancías a cualquiera de los tres regímenes señalados.

Con carácter previo a la transmisión del DUA, deben ser transmitidas a la aplicación informática por la entidad responsable de su emisión las autorizaciones de exoneración de tributos de importación (notas de exención) y las notas de liquidación, emitidas por el Departamento de Exenciones de la Dirección General de Hacienda, las autorizaciones de compra de mercancías sin el previo pago de los impuestos de ventas y selectivo de consumo (compras autorizadas), emitidas por la Administración de Grandes Contribuyentes y la Administración Regional Tributaria de San José de la Dirección General de Tributación, dependencias del Ministerio de Hacienda, así como las notas técnicas (requisitos no arancelarios para la importación de mercancías) que emiten las instituciones o ministerios encargados.

Cuando el desalmacenaje de las mercancías se realiza en forma parcial, el auxiliar debe enviar en el primer DUA las imágenes de los documentos obligatorios e identificar el código del documento con su número respectivo. Más tarde deberá asociar esos documentos obligatorios con las imágenes enviadas. En los DUA posteriores no será necesario el reenvío de las imágenes que ya fueron asociadas al primer DUA.

Si se trata de desalmacenajes de mercancías de diferente naturaleza contenidas en un mismo bulto, se debe declarar en la primera línea del DUA, en el campo denominado cantidad de bultos uno, y por cada línea de las mercancías restantes, en dicho campo se indicará cero. Cuando se trate de mercancías de diferente naturaleza contenidas en varios bultos, por cada bulto se deberá proceder según lo indicado.

Cuando se realiza el desalmacenaje en puerto de arribo marítimo o terrestre de mercancías que se encuentren en contenedor o en instalaciones de depositarios, y si dicha operación ha sido autorizada por la autoridad aduanera, el número de la autorización se deberá indicar en el mensaje del DUA, información que se validará contra lo registrado en el manifiesto de ingreso.

Cuando corresponda un pago, debe indicarse en el mensaje del DUA el número de la cuenta y el banco mediante el cual se realizará la cancelación del monto total del adeudo derivado por la realización de las operaciones aduaneras.

Con carácter previo a la asociación del inventario en la declaración aduanera, el auxiliar que custodia la mercancía o el transportista internacional para el caso de desalmacenajes presentados contra el manifiesto de carga, deberá registrar en la aplicación informática el número y tipo de identificación del consignatario por cada movimiento de inventario o conocimiento de embarque.

De conformidad con lo establecido en la normativa vigente, el DUA se presenta bajo el procedimiento de autodeterminación y pago anticipado de la obligación tributaria aduanera. En el mensaje del DUA, el declarante puede aceptar o no diferencias en el monto a cancelar surgidas en el proceso de validación aritmética de la liquidación tributaria. Asimismo, el declarante dispone de una opción de prueba para verificar la consistencia de la información declarada y la validada por el sistema.

Si como resultado de una reliquidación surgida en el proceso de verificación del DUA o en una revisión a posteriori es necesario efectuar una devolución de dinero, previa notificación del acto resolutorio en tal sentido, se procede al reintegro del monto a la cuenta cliente a través de SINPE (Sistema Interbancario Nacional de Pagos Electrónicos), siempre que la devolución efectiva se realice en el mismo año de aceptación del DUA. Para períodos presupuestarios anteriores se realiza a través del procedimiento de devoluciones establecido de la Unidad Técnica de Recursos Financieros del Ministerio de Hacienda.

En **México**, una vez elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda vez a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

Cuando con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar que sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto si, con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado, el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

El segundo reconocimiento, así como el reconocimiento aduanero que derive de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado, se practicará por los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría, quienes emitirán un dictamen aduanero.

En la exportación de las mercancías por aduanas de tráfico marítimo no será necesario presentarlas ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado. En el caso de que el mecanismo de selección automatizado determine que debe practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras sobre las mercancías importadas o exportadas. Si las autoridades omiten en el momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable sobre el particular.

El mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez en los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías realizado por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales en los que México es parte, y que para estos efectos dé a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía.

En **Panamá**, antes de proceder al examen de la declaración, el responsable de la administración del recinto aduanero debe cerciorarse de que el consignatario de la mercancía ha cancelado sus obligaciones de almacenaje, manejo y otras con el depositario. Posteriormente, el funcionario de aduana realiza un aforo documental, verificando toda la documentación adjunta, coteja las autorizaciones sanitarias, de seguridad, de cuarentena agropecuaria, etc., y confronta los datos expresados en la declaración con los datos de los demás documentos presentados, verificando el valor y la clasificación documentalmente. Una vez cumplido con este paso, ingresa al sistema informático y realiza la recepción electrónica de la declaración de aduana y su documentación. Luego pasa al lugar destinado para efectuar la revisión física de la mercancía y así concluir con el aforo físico. Una vez cumplida esta etapa, de estar la mercancía correctamente declarada, ingresa nuevamente al sistema informático y selecciona la opción de aforo aduanero, concluyéndolo con autorización e impresión del pase de salida

El SIM (Sistema Informático María) establece en **Argentina** tres estados de las declaraciones sumarias:

- En curso. Este estado oficia de borrador. Cuando la solicitud se encuentre en **curso**, el agente de

transporte puede suprimir o modificar los datos ingresados.

- Registrado. Una vez ingresados los datos y si no existe rectificación, el agente de transporte cambiará el estado de la declaración sumaria al de **registrado**, teniendo ésta el carácter de declaración jurada.
- Presentada. Una vez recibida la declaración sumaria, la aduana procederá a registrar en el sistema la **presentación**, verificando que se trate de la misma información existente en la base mediante controles selectivos por conocimiento de embarque.
- Anulada. Se podrá pasar a este estado si los conocimientos que amparan un manifiesto no sufrieron ninguna destinación.
- Cancelada/cumplida. Informa que la declaración ha cumplido el correspondiente circuito operativo.

En la exportación los estados son 'oficializado', 'presentado', 'autorización de retiro' y 'cancelado'.

En **MERCOSUR**, independientemente del régimen aduanero al que se destina la mercadería, la fecha de registro de la declaración correspondiente determina el momento del hecho generador de la deuda aduanera.

Solamente será registrada la declaración cuyo conocimiento de carga haya sido previamente informado en la declaración de llegada aceptada por la autoridad aduanera, salvo excepciones expresamente previstas.

Para el cálculo de la deuda aduanera, cuando corresponda, será considerado el tipo de cambio aplicable en la fecha del registro de la declaración.

El pago de la deuda aduanera, cuando corresponda, debe ser efectuado antes del registro de la declaración de la mercadería en la forma que establezca cada Estado parte, sin perjuicio de la exigencia de eventuales diferencias posteriormente encontradas.

En **Uruguay**, una vez validados los datos y recibido el número de registro del DUA, el despachante de aduana

paga los impuestos adeudados en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), que informa del pago a la DNA posibilitando de esa forma su impresión.

El despachante de aduana se presenta ante la DNA. Sobre la base de parámetros preestablecidos (análisis del riesgo) se asigna un canal de inspección. La asignación del canal puede también ser aleatoria. De conformidad con lo establecido comunitariamente, los canales de inspección son rojo, naranja y verde.

El tiempo promedio de despacho es de 6 horas.

Se sigue el modelo y requisitos comunitarios. La descripción de la mercadería en la declaración aduanera deberá estar hecha en términos que permitan a la aduana su identificación y clasificación arancelaria al nivel de la correspondiente subpartida de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Cuando por aplicación de lo dispuesto en un acuerdo internacional firmado por la República o en una norma nacional, se establezca una tributación menor a la que correspondería si la operación se sujetara al régimen general aplicable, la descripción de la mercadería se ampliará de tal forma que permita a la aduana identificarla sin ninguna duda con el producto al que el acuerdo o la norma otorga el beneficio correspondiente.

El DUA original impreso debe presentarse a la DNA con los siguientes documentos originales: factura comercial definitiva, copia del título de transporte (conocimiento de embarque, marítimo, aéreo o terrestre), 'packing list' (según el caso), certificado de origen si corresponde, factura de flete y seguros pagados (cuando la condición de entrega de la mercadería no los comprenda y no vengan declarados en el título de transporte) y cualquier otro documento, resolución, certificado o autorización necesario para la importación (como el certificado fitosanitario o zoosanitario) o para aplicar un tratamiento preferencial por motivos tributarios o no tributarios.

Rigen procedimientos aduaneros y/o requisitos de documentación especiales en diversos casos, que incluyen ciertos productos alimenticios, textiles y vehículos automóviles, así como diversas mercancías en tránsito.

Algunos de esos productos están sujetos a licencias de importación.

Los campos a declarar son los siguientes:

- Importador/exportador/remitente: La empresa y su registro fiscal.
- Declarante: Despachante de aduana.
- Régimen aduanero: Importación, Admisión temporaria, tránsito, exportación, etc.
- Localización de la mercadería: Recinto de almacenaje.
- Documento de cargo y régimen precedente: Manifiesto de carga o ingreso a depósito aduanero de la mercadería.
- Descripción de mercadería: Código NCM (Nomenclatura Común MERCOSUR).
- Factura comercial (o declaración de valor según el caso).
- Valor de la mercadería.
- Otros documentos: Certificados o autorizaciones exigibles según la mercadería.
- Marcas y números del contenedor, si corresponde.
- País de origen/destino.

En **Brasil**, una vez presentada la declaración con todos los documentos por el importador, exportador o representante y cumplidas las exigencias de control administrativo, será registrada a través de sistemas aduaneros informatizados, recibiendo un número secuencial y dándose por iniciado el despacho aduanero.

9.2. Recomendaciones de mejora

En las fases descritas por los distintos países el esquema es similar, aunque con pequeñas variaciones. En la

mayoría de los casos, la presentación de los datos de la declaración es informática, pero en la mayor parte hay que ultimar trámites con la aduana, es decir, el operador ha de presentar los documentos en la oficina de la aduana.

Para evitar la presencia del operador en las oficinas aduaneras se requieren dos elementos fundamentales: un sistema informático adecuado y un sistema inteligente de análisis de riesgos.

Combinando estos elementos se consigue reducir los trámites administrativos para el operador, siendo necesaria la presentación de la declaración para su despacho exclusivamente en los casos en que las declaraciones presenten elevados índices de riesgos.

Como elemento indicativo de la efectividad del sistema de análisis de riesgos en España, hay que señalar que el circuito rojo afecta a un 1 % de las declaraciones.

Otro punto de interés para la mejora del procedimiento de gestión aduanera es la obligatoriedad del pago previo en el levante de la mercancía, que se comentará en el capítulo relativo al despacho de las mercancías.

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN ADUANERA II

1. PROCEDIMIENTO DE DESPACHO ADUANERO

1.1. Procedimiento general de despacho aduanero. Asignación de circuitos

Otro de los aspectos fundamentales en la configuración de los procesos de integración lo constituye la armonización de los procedimientos, en particular el procedimiento de despacho. Una homogeneización en este procedimiento evitará distorsiones en el tratamiento de los operadores, evitando deslocalizaciones de las entradas y salidas en el área integrada por las oficinas aduaneras con procedimientos más laxos.

En el ámbito del territorio aduanero comunitario, el procedimiento de despacho se encuentra desarrollado por la legislación nacional de cada Estado miembro.

El procedimiento de despacho se inicia con la admisión de la declaración aduanera y termina con el levante de la mercancía una vez verificado el cumplimiento de todos los trámites aduaneros.

El despacho aduanero tiene como principal objetivo conseguir la agilidad requerida por el comercio internacional sin menoscabar el necesario control a realizar por las autoridades aduaneras.

Para conseguir este objetivo, el despacho aduanero en España, como en la mayoría de los EM del TAC, se encuentra automatizado. Además, se ha diseñado un sistema de análisis de riesgos por medio de filtros que analizan la información contenida en las declaraciones,

lo que condiciona el tipo de control a realizar mediante la asignación de diferentes circuitos.

No reconocimiento. Circuito verde

El circuito verde asignado a una declaración implica la no realización de un control aduanero, documental o físico de la declaración.

En caso de presentación de declaración en papel, una vez admitida la declaración y grabados los datos contenidos en ella, la aduana entregará al declarante uno de los ejemplares del DUA con un sello de 'levante autorizado'. Con el ejemplar del levante sellado y firmado por la aduana el interesado podrá retirar la mercancía del recinto aduanero.

En caso de presentación telemática de la declaración, el mensaje de respuesta de admisión asignará a la declaración un número y el circuito. Si es verde, el operador no necesitará presentarse en las oficinas de la aduana. Imprimirá su ejemplar de levante con el que retirará su mercancía. El ejemplar impreso contendrá una autenticación informática que equivale al sello y la firma de autorización de la aduana.

Reconocimiento documental. Circuito naranja

El circuito naranja asignado a una declaración implica la realización de un control documental de la declaración.

En caso de presentación por escrito de declaraciones con la grabación de la declaración en el sistema informático, éste asignará el circuito que se comunicará al declarante. La declaración pasa al actuario para que examine los documentos que la acompañan y compruebe la veracidad y realidad de los mismos.

En caso de presentación telemática, el propio mensaje de respuesta le asignará el circuito al operador. El operador imprimirá los ejemplares de su sistema, debiendo personarse con toda la documentación en la aduana para que sea examinada por el actuario asignado en un plazo

máximo de 24 horas desde la admisión de la declaración por el sistema.

Reconocimiento físico. Circuito rojo

El circuito rojo asignado a una declaración implica la realización de un control documental y físico de la mercancía declarada.

Se actúa igual que en el caso del circuito naranja, tanto para las declaraciones presentadas por escrito como para las presentas por medios informáticos. No obstante, el actuario, además de una comprobación documental, realiza un reconocimiento físico de la mercancía.

El importador o su representante estarán presentes en el momento del reconocimiento físico. Del resultado de este reconocimiento quedará constancia en una diligencia de hechos incoada y firmada por el actuario y por la parte interesada. El resultado de la diligencia será reflejado en el DUA como elemento para la realización del despacho. Si, a la vista del reconocimiento, los servicios de aduanas precisan de un control más minucioso de la mercancía, procederán a la extracción de muestras para su análisis por el laboratorio de aduanas. Los gastos ocasionados por los análisis correrán a cargo de la Administración.

Las muestras extraídas, salvo que queden destruidas como consecuencia del análisis, serán devueltas al declarante. Las muestras estarán sujetas a los derechos arancelarios e impuestos correspondientes.

Los servicios de aduanas, a petición de los interesados, autorizarán el reconocimiento previo de la mercancía y la extracción de muestras. Tanto el reconocimiento como la extracción serán realizados bajo vigilancia de los servicios de aduanas. Las operaciones para desembalar, pesar, reembalar y todas las manipulaciones sobre las mercancías, así como los gastos del análisis, serán por cuenta del interesado.

El reconocimiento físico de las mercancías presentadas para su despacho puede ser total o parcial. Los resultados del reconocimiento parcial se extenderán al resto de las mercancías declaradas. No obstante, el

declarante podrá solicitar el reconocimiento suplementario de las mercancías ya reconocidas o de otras mercancías presentadas, si considera que el reconocimiento parcial no es válido para el resto.

El reconocimiento físico podrá realizarse en el recinto aduanero o en otros lugares habilitados por las autoridades aduaneras, en almacenes de depósito temporal o en locales autorizados para la exportación.

Los actuarios que procedan al despacho de las mercancías seguirán los filtros, marcados por el sistema a cada despacho aduanero, por los que se determinan los tipos de control a realizar en el momento del despacho.

Los resultados de la comprobación documental, seguida o no del reconocimiento físico, servirán de base para el cálculo de la deuda y para la aplicación de las demás disposiciones que regulan el despacho de las mercancías.

Cuando no se proceda a un control documental ni físico de la mercancía, dichos cálculos se efectuarán en base a los datos manifestados en la declaración.

Los servicios de aduanas, sin perjuicio de las medidas de prohibición y restricción eventualmente aplicables a las mercancías, sólo podrán autorizar el levante de las mercancías despachadas cuando la deuda haya sido pagada o garantizada.

Mientras no sea autorizado el levante, las mercancías no podrán desplazarse del lugar en que se encuentren. Tampoco podrán ser manipuladas sin autorización de los servicios de aduanas.

El levante de las mercancías se concederá una sola vez para la totalidad de las mercancías que sean objeto de una declaración. En la declaración de despacho se indicará la fecha de autorización del levante.

Si durante el despacho los actuarios aprecian un error en la declaración que implique un incremento en la cuota a pagar, efectuarán la corrección mediante la llamada 'liquidación por resultado de despacho'. Si esta liquidación adicional es aceptada por el declarante, se confirma la liquidación corregida, que será la que figure en la carta de pago a ingresar.

Si, por el contrario, esta liquidación adicional es recurrida por el declarante, el sistema confirmará la liquidación declarada que figurará en la carta de pago, efectuando la aduana una 'liquidación provisional', que será ingresada, en su caso, en un momento posterior al despacho.

Por último, es importante destacar la figura de las 'pendencias', término mediante el cual se advierte de la falta de algún documento preceptivo en la declaración aduanera. Las pendencias pueden ser declaradas voluntariamente por el declarante o ser descubiertas durante el momento del despacho por el actuario.

Estas pendencias deben ser dadas de baja durante un periodo determinado en el cual el interesado deberá aportar la documentación pendiente.

1.2. Procedimiento general de despacho y asignación de circuitos en los países iberoamericanos

En la **Comunidad Andina** no existe armonización en los canales utilizados por los servicios aduaneros. Cada Estado se sirve de los suyos propios.

Los canales habilitados en **Venezuela** para el despacho aduanero son asignados en las aduanas automatizadas a través del Sistema Aduanero Automatizado SIDUNEA. Pueden ser canal verde, amarillo o rojo.

En el canal verde se realiza un reconocimiento electrónico y se emite el respectivo boletín de liquidación, se pagan los gravámenes y demás tributos correspondientes y se dirige al almacén a los fines del retiro de la mercancía, donde se emitirá el pase de salida.

En el canal amarillo se efectúa un reconocimiento documental. El funcionario reconocedor asignado por el sistema verifica e identifica la documentación aduanera legalmente exigible que ampara la declaración de aduana transmitida electrónicamente. Si la declaración está conforme, se emite el boletín de liquidación, se pagan los gravámenes y demás tributos correspondientes y se dirige al almacén a los fines del retiro de la mercancía, donde se emitirá el pase de salida.

Si no está conforme, el funcionario reconocedor elabora un acta de reconocimiento, efectúa las modificaciones aplicando la sanción correspondiente y emite el boletín de liquidación.

En el canal rojo se realiza el reconocimiento físico y documental. Se verifica la documentación aduanera y se procede a la revisión física de las mercancías: existencias, estado físico, identificación, cantidad, calidad, precio, clasificación arancelaria, peso, medida, origen, procedencia, marcas, número de bultos, etc. Si está conforme, válida la declaración y se emite el boletín de liquidación, se pagan los gravámenes y demás tributos correspondientes y se dirige al almacén a los fines del retiro de la mercancía, donde se emitirá el pase de salida.

Si no está conforme, el funcionario reconocedor elabora un acta de reconocimiento, efectúa modificaciones aplicando la sanción correspondiente y emite el boletín de liquidación.

Para todos los despachos se requiere la presencia del operador en la aduana. Incluso cuando la mercancía ha sido asignada al canal verde, el agente aduanal debe en el momento indicado ir a la aduana a retirar o levantar las mercancías.

Del reconocimiento físico se deja constancia en un 'acta de reconocimiento'. Ésta se realiza en presencia del agente aduanal, el cual se tendrá por notificado una vez efectuada la declaración de las mercancías.

Cuando sea indispensable, se permite la extracción de muestras para el reconocimiento de la mercancía, tomando la cantidad necesaria y dejando constancia en el acta de reconocimiento. Las muestras se pueden extraer en el reconocimiento físico a solicitud de la aduana o a instancia de parte.

En **Bolivia**, los canales establecidos a efectos del control aduanero son tres:

- Canal verde. Se autoriza el levante de la mercancía de forma inmediata.
- Canal amarillo. Examen documental.

- Canal rojo. Reconocimiento físico y documental de la mercancía.

El despacho de importación para el consumo prevé que el declarante conozca el canal sin requerir presentarse físicamente a la administración aduanera. Cuando el canal es amarillo o rojo debe presentar los documentos justificativos y la declaración en un plazo no mayor al día siguiente hábil al de pago de los tributos aduaneros.

Los procesos para realizar los trámites de importación y exportación en **Colombia** se efectúan a través del Sistema Informático Aduanero SYGA o de forma manual donde no existe este Sistema.

En los casos informáticos, los declarantes no tienen necesidad de realizar su trámite directamente en la aduana, ya que lo pueden hacer en su oficina a través del SYGA.

El reconocimiento físico de la mercancía se lleva a cabo mediante la incoación por el funcionario asignado del acta de inspección en el Sistema.

La inspección física siempre se realiza contando con la presencia del declarante. En los casos en que se requiera la toma de muestras, éstas se llevan a cabo dentro del proceso de inspección física.

En **Centroamérica** no existe armonización en los canales utilizados por los servicios aduaneros. Cada Estado se sirve de los suyos propios. No obstante, en todos los países se exige el reconocimiento físico en presencia del operador.

La extracción de muestras está regulada en el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano de la siguiente manera. La autoridad aduanera, a requerimiento del declarante, el consignatario, su representante o las entidades públicas, permitirá la extracción de muestras de mercancías para cumplir con requisitos de inscripción o autorización del ingreso o para determinar su correcta clasificación arancelaria. En todo caso, las muestras extraídas estarán sujetas al pago de los derechos e impuestos correspondientes en el momento de presentarse la declaración de mercancías respectiva, y se limitarán

estrictamente a la cantidad necesaria para efectuar los análisis pertinentes.

Adicionalmente, la autoridad aduanera, en el proceso de verificación inmediata o posterior de lo declarado, podrá extraer muestras de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos por el servicio aduanero mediante disposiciones administrativas de carácter general. Cualquier muestra extraída constituirá una muestra certificada a todos los efectos legales. La muestra será devuelta al interesado sin menoscabo de ella, salvo en lo resultante del análisis a que fuera sometida. La autoridad aduanera mantendrá la muestra en su poder por el plazo necesario para realizar sus análisis.

En **El Salvador**, en caso de que el canal exija un reconocimiento físico, se realiza como a continuación se expone.

Cuando la selectividad indica el reconocimiento físico de las mercancías (verificación inmediata), el medio de transporte y las mercancías se remiten a la aduana interna a la que se ha transmitido la declaración, a efecto de que el operador presencie la inspección física.

La autoridad aduanera, a requerimiento del declarante, el consignatario, su representante o las entidades públicas, permitirá la extracción de muestras de las mercancías para cumplir con los requisitos de inscripción o autorización de ingreso o para determinar su correcta clasificación arancelaria. En todo caso, las muestras extraídas estarán sujetas al pago de los derechos e impuestos correspondientes en el momento de presentarse la declaración de mercancías respectiva, y se limitarán estrictamente a la cantidad necesaria para efectuar los análisis pertinentes.

Adicionalmente, la autoridad aduanera, en el proceso de verificación inmediata o posterior de lo declarado, podrá extraer muestras de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos por el servicio aduanero mediante disposiciones administrativas de carácter general. Cualquier muestra extraída constituirá una muestra certificada a todos los efectos legales. La muestra será devuelta al interesado sin menoscabo de ella, salvo en lo resultante del análisis a que fuera sometida. La autoridad aduanera mantendrá la muestra

en su poder por el plazo necesario para realizar sus análisis.

Para las declaraciones transmitidas electrónicamente en forma anticipada, en El Salvador no se requiere la presencia del operador (auxiliar de la función pública) en las aduanas de frontera, basta con que el transportista presente los documentos que amparan el medio de transporte e indique el número de registro de la declaración de mercancías. Si la selectividad es levante automático se despacha inmediatamente a las bodegas del cliente.

En **Guatemala**, los canales de despacho son exclusivamente el rojo y el verde.

En **Nicaragua**, el canal verde implica la no revisión de las mercancías. Inmediatamente después de obtener el canal verde, el funcionario de aduana autoriza su levante.

El canal rojo o verificación inmediata consiste en el examen físico y documental para comprobar el exacto cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

El examen físico y documental podrá realizarse en forma total o parcial, de acuerdo con las directrices o criterios generales que emita el Servicio Aduanero, y deberá realizarse dentro del día en que las mercancías se encuentran a disposición del funcionario asignado para la práctica de dicha diligencia, salvo que la autoridad aduanera requiera un plazo mayor de acuerdo con sus características y naturaleza.

El canal amarillo implica la verificación documental. Consistirá en el análisis por parte de la autoridad aduanera de la información declarada y su cotejo con los documentos que sustentan la declaración y demás informaciones que se solicite al declarante o su representante, y que consten en los archivos o bases de datos del Servicio Aduanero.

En **Costa Rica**, el despacho aduanero de importación definitiva o temporal se realiza mediante el sistema informático. Se efectúa de forma manual en el caso del despacho de mercancías de oficio.

El despacho de mercancías de oficio se aplica en el procedimiento de importación con las particularidades

que se indican a continuación. El trámite presentado ante la aduana es manual.

El declarante completa los datos solicitados en el formulario denominado ‘Solicitud de despacho de oficio de mercancías’, que puede imprimir de la página web de la Dirección General de Aduanas o solicitar en la aduana de control. A dicha solicitud adjunta el original del conocimiento de embarque, o ticket de bodega, cuando lo haya ingresado el propio interesado, el original de la factura de compra si lo posee o, en los casos en que sea exigido, el original y la copia del documento de identificación y de cualquier otro documento que considere conveniente aportar. Si se trata de mercancías ingresadas bajo el sistema postal, se sustituye el conocimiento de embarque por el telegrama recibido de la autoridad postal.

Finalizado el proceso de reconocimiento físico de las mercancías, el declarante recibe el formulario con la información anotada por el funcionario aduanero. Si está de acuerdo con el resultado de la obligación tributaria aduanera, lo firma, dándose por notificado, y se traslada al banco indicado en el formulario para realizar el pago en la cuenta correspondiente. Utiliza para ello el número de talón de cobro como referencia.

Una vez efectuado el pago, entrega al funcionario aduanero el comprobante del pago otorgado por el banco y recibe del funcionario aduanero en el lugar de ubicación de las mercancías el comprobante de ‘autorización de levante’. Puede proceder, por lo tanto, a retirar las mercancías del control aduanero.

En el caso del despacho de mercancías consistentes en pequeños envíos sin carácter comercial, el funcionario aduanero encargado debe, antes de confeccionar el DUA de oficio, verificar que el conocimiento de embarque esté consignado a nombre del beneficiario y que éste sea una persona física, que la cantidad de mercancías no sea susceptible de ser destinada a fines comerciales, que el valor en aduana de las mismas no exceda el monto de 500 pesos centroamericanos y que el beneficiario no haya disfrutado del beneficio durante los últimos seis meses anteriores al arribo de las mercancías, entre otros aspectos. Durante este período no deberá tramitar otra declaración de oficio para este tipo de mercancías, aunque el declarante cancele los tributos correspondientes.

La comprobación física podrá realizarse en presencia del declarante, el importador o quien éste designe.

El funcionario asignado con el objeto de realizar la revisión documental y el reconocimiento físico dispondrá de un plazo máximo para tramitar su actuación de dos días hábiles desde la fecha de aceptación del DUA. En casos excepcionales y debidamente justificados, podrá coordinar con la jefatura inmediata a efectos de que el gerente de la aduana autorice en la aplicación informática una prórroga. Ésta no podrá exceder de dos días hábiles adicionales.

Se permite la extracción de muestras. La aduana bajo cuyo control se encuentren las mercancías puede, de oficio o a solicitud de la parte interesada, extraer muestras de mercancías cuando en el proceso de verificación se determine que es necesario realizar un análisis.

La aduana procede a la extracción de las muestras previa comunicación al consignatario o agente aduanero. En el formulario diseñado para dejar constancia del acto de extracción de muestras, el funcionario indicará la fecha, la descripción detallada de la muestra, los empaques utilizados para protegerla y cualquier otra circunstancia que haya incidido en el acto.

La extracción de la muestra no impedirá el levante de las mercancías, salvo que se detecte la posible comisión de una infracción aduanera tributaria o penal, en cuyo caso se inician de inmediato las acciones pertinentes.

En **Honduras**, una vez presentada por el operador la declaración de mercancías, ésta se entenderá aceptada cuando se valide y registre en el sistema informático del Servicio Aduanero u otro medio autorizado. Una vez registrada, se procede al pago en la institución bancaria autorizada. Luego se presenta en la ventanilla de la aduana, la misma que genera la selectividad (rojo, amarillo o verde). Si la selectividad es rojo, se procede a la verificación documental y física de las mercancías. Si todo está conforme, se autoriza el levante de la mercancía. Cuando existan inconsistencias entre lo declarado y lo inspeccionado se procederá a realizar a través de la contraescritura de la declaración las rectificaciones según el caso.

Si la selectividad resulta verde, se procede a la revisión exhaustiva de la documentación y, de estar conforme, se autoriza el levante de las mercancías. Cuando haya inconsistencias se procede a efectuar las rectificaciones del caso a través de una contraescritura de la declaración.

Si la selectividad resulta amarilla, se autoriza el auto despacho.

La intervención del agente aduanero será optativa en los regímenes, operaciones y trámites que a continuación se indican:

- a) Cuando se trate de operaciones aduaneras efectuadas por el gobierno y sus dependencias, las municipalidades y las instituciones autónomas o semiautónomas del Estado.
- b) Cuando las mercancías objeto de operación o trámite aduanero se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:
 - Estén amparadas por un formulario aduanero de un convenio centroamericano de libre comercio, bilateral o multilateral.
 - Sean pequeños envíos sin carácter comercial.
 - Se reciban o despachen a través del sistema postal internacional o mediante sistemas de entrega rápida o 'courier'.
- c) Cuando se trate de equipaje de viajeros.
- d) Cuando se trate de exportaciones definitivas.
- e) Las efectuadas por personas jurídicas representadas por un apoderado especial aduanero.
- f) Cuando se trate de otras operaciones que la legislación nacional establezca.

En los casos detallados, y salvo las excepciones legales, la declaración de mercancías podrá ser presentada a elección del declarante por un agente aduanero o un apoderado especial aduanero.

Si existe reconocimiento físico, diligencia de hecho, presencia del agente aduanero e importador, se permite la extracción de una muestra y se extraen de oficio.

En **México** el canal es verde o rojo. Si el canal asignado es rojo debe procederse al reconocimiento físico de las mercancías. Éste consiste en un reconocimiento aduanero. El segundo reconocimiento se efectúa para el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, con el fin de determinar los elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto a las siguientes cuestiones:

- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

Cuando en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas o peligrosas, o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales, los importadores o exportadores deberán tomar las muestras previamente y las entregarán al agente o apoderado aduanal, quien las presentará al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento. En todo caso se podrán tomar las muestras al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento en los términos que establezca el Reglamento.

Los importadores o exportadores que estén inscritos en el registro para la toma de este tipo de muestras no estarán obligados a presentarlas.

Las autoridades aduaneras podrán suspender hasta por seis meses la inscripción en el registro a que se refiere este artículo cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación detecten irregularidades entre lo declarado y la mercancía efectivamente importada o

exportada. Asimismo, dichas autoridades podrán cancelar la citada inscripción cuando el importador o exportador hubiera sido suspendido en tres ocasiones, o cuando las autoridades competentes detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Cuando se realice la toma de muestras, se procederá a levantar el acta de muestreo correspondiente.

En **Panamá** no se utiliza el sistema de canales para el despacho aduanero, por lo que todas las mercancías importadas son objeto de inspección física. En ese sentido, el importador o su representante, una vez posea la declaración de aduanas con su respectiva boleta de pago debidamente cancelada, la presenta a despacho donde se le efectúa el aforo respectivo, finalizando con la autorización formal del levante. El importador o su representante deben estar en el momento del despacho. También puede estar el operador.

Las diligencias para el reconocimiento físico de las mercancías se realizan siempre en presencia del importador o su representante. En caso de que se tenga que hacer alguna diligencia por una alerta (por ejemplo, por tráfico ilícito internacional), se hará con la presencia de un representante de la empresa almacenadora de la carga o el operador. En cuanto a la extracción de muestras, ésta se permite al importador con carácter previo a la realización de su declaración de aduana o en el proceso del aforo para resolver discrepancias que hayan podido surgir.

En **MERCOSUR** rige la Decisión CMC N° 16/94 referente a la norma de aplicación sobre despacho aduanero de mercaderías (modificada por la Decisión CMC N° 50/04).

Se entiende por análisis documental y verificación de la mercadería la secuencia de actos practicados por la autoridad aduanera a efectos de comprobar la exactitud de la declaración presentada y el cumplimiento de los requisitos de orden legal y reglamentario correspondientes al respectivo régimen aduanero. El análisis documental comprende:

- a) El análisis de los datos de la declaración.

- b) El análisis de los documentos que integran la declaración a efectos de establecer la exactitud y correspondencia de los datos en ellos consignados para el régimen aduanero solicitado.

A fin de determinar el tipo y amplitud del control a efectuar se establecen los siguientes canales de selección:

- a) Canal verde. La mercadería será librada inmediatamente, sin realizar el análisis documental ni la verificación física.
- b) Canal naranja. Será realizado solamente el análisis documental y, si resulta conforme, la mercadería será librada. En caso contrario estará sujeta a la verificación física.
- c) Canal rojo. La mercadería objeto de selección para ese canal solamente será librada después de la realización del análisis documental y de la verificación física.

La verificación de la mercadería consiste en el examen físico de la misma con el fin de constatar que su naturaleza, calidad, estado y cantidad están conformes con los declarados, así como obtener la información en materia de origen y valor en forma preliminar y sumaria.

Hasta tanto los Estados parte no aprueben la norma comunitaria relativa al canal de selección vinculado a los indicios de fraude, se aplicará la legislación vigente en cada Estado parte, independientemente del canal de selección.

Cualquiera que sea el canal de selección indicado, la declaración y el declarante podrán ser objeto de fiscalización a posteriori, incluso con respecto a la valoración aduanera.

No es necesaria la presencia en la aduana de los operadores que se encuentran comprendidos en los regímenes de aduana domiciliaria y de consolidación en planta de exportación.

El procedimiento de despacho (en términos generales) se describe de la siguiente manera:

- El agente de transporte aduanero transmite el manifiesto al Sistema Informático MARIA (SIM).
- El despachante de aduana recibe y verifica la documentación requerida e ingresa en el SIM la información proveniente de la declaración de importación. El despachante paga electrónicamente los derechos y otros tributos y se envía un mensaje de vuelta al SIM con la constancia de que se ha efectuado el pago de la declaración.
- El SIM asigna automáticamente el canal de selectividad (rojo, naranja o verde).
- Se imprime la declaración en la oficina del despachante de aduana.

En cuanto al reconocimiento físico, en MERCOSUR la verificación de la mercadería será realizada en los lugares y horarios habilitados por la autoridad aduanera.

La verificación en lugares y horarios diferentes a los referidos dependerá de la autorización previa de la autoridad aduanera, corriendo los gastos por cuenta del declarante.

El declarante o la persona por él designada para asistir a la verificación deberá prestar a la autoridad aduanera la colaboración necesaria con vistas a facilitar su tarea. En caso que la autoridad aduanera considere insatisfactoria la asistencia prestada podrá adoptar todas las medidas que considere necesarias, corriendo los gastos por cuenta del declarante.

Siempre que la autoridad aduanera decida realizar una extracción de muestras deberá notificar al declarante para que concurra a presenciar la misma, y podrá exigir que esa extracción sea efectuada bajo su control, por el propio declarante o por personas por él designadas.

La no concurrencia del declarante en el plazo que la autoridad aduanera fije facultará a ésta a actuar de oficio, no admitiendo posteriormente del declarante reclamo alguno por los derechos que hubiere dejado de ejercer.

Los gastos correspondientes a la extracción de muestras y a su análisis estarán a cargo del declarante, salvo las excepciones expresamente previstas.

Cuando el libramiento de la mercadería dependa únicamente del resultado del análisis, la autoridad aduanera podrá autorizarlo siempre que se haya pagado o garantizado el crédito aduanero eventualmente exigible.

El libramiento no será concedido cuando la autoridad aduanera tenga dudas respecto a la aplicabilidad de las medidas de prohibición o de restricción sobre la mercadería objeto de extracción de las muestras para su análisis.

Las cantidades extraídas a título de muestra no serán deducibles de la cantidad declarada.

Salvo que fueren inutilizadas por el análisis, las muestras extraídas podrán ser restituidas al declarante, a su pedido y a su costo, desde el momento en que su conservación por la autoridad aduanera resulte innecesaria.

Las muestras colocadas a disposición del declarante y no retiradas en el plazo establecido serán consideradas abandonadas.

En **Uruguay**, de conformidad a lo establecido comunitariamente, los canales de inspección son rojo, naranja y verde. En el caso del canal verde, las mercancías se entregan de inmediato sin ningún control de la documentación ni verificación del valor en aduana. En el caso del canal naranja, las mercancías son objeto de control de la documentación (lo que incluye el análisis del valor en aduana). Finalmente, en el caso del canal rojo, las mercancías son objeto de control de la documentación e inspección física.

Los reconocimientos físicos siguen el mismo sistema común que en MERCOSUR.

En **Paraguay**, los circuitos son los siguientes:

- Rojo: Verificación física, valoración y salida (si no hay discrepancias entre lo verificado y lo declarado).

- Naranja: Control documental y salida (si no hay discrepancias).

- Verde: Salida.

Es opcional la intervención del despachante de aduana (operador) en los despachos simplificados, como los equipajes de viajeros, el envío postal sin valor comercial, inmigrante, emigrante y repatriado, los envíos de asistencia y salvamento, el comercio fronterizo y las remesas expresas.

El reconocimiento físico se realiza cuando el canal de selectividad asignado sea el rojo o cuando la autoridad aduanera así lo disponga.

El declarante, su representante legal o el despachante de aduana tienen derecho a asistir al examen físico o la verificación de las mercaderías, así como a la extracción de muestras, pudiendo realizar las observaciones que consideren pertinentes.

La autoridad aduanera podrá disponer la extracción de muestras para su análisis con el fin de comprobar la veracidad de la declaración aduanera. El interesado también podrá solicitar la extracción de muestras a los efectos de realizar los análisis respectivos con el fin de efectuar una correcta declaración de la mercadería.

Brasil tiene diferentes canales de despacho según se trate de una importación o una exportación.

Así, las declaraciones para la exportación son seleccionadas en los canales según el sistema informático SISCOMEX, que asigna los siguientes circuitos:

- Verde: No verificación física ni documental. El despacho automático.
- Amarillo: Examen documental.
- Rojo: Examen documental y físico. Los circuitos pueden cambiarse.

En la importación, como en la exportación, se efectúa la selección por SISCOMEX, pero existen cuatro canales. Además de los de exportación, el canal 'ceniza' implica un examen documental y físico y la realización de un

control especial sobre la mercancía. En estos casos existen indicadores de fraude que requieren este control.

La verificación de la mercancía se hace en ambos casos, importación y exportación, por un auditor fiscal de la Aduana y en presencia del declarante o su representante. En caso de que la mercancía esté depositada en un recinto habilitado, podrá presenciarse el titular del depósito o su representante, evitando la presencia del importador o exportador.

En el reconocimiento físico se podrán extraer muestras para su análisis.

1.3. Recomendaciones de mejora

En general, los circuitos de despacho aduanero son los tres citados, si bien con independencia del número de canales habilitados. Lo importante es que el porcentaje de aleatoriedad asignado a cada canal sea el adecuado.

Un sistema con bajo porcentaje de canal rojo generará una mayor agilización de la operativa aduanera, sin implicar necesariamente un debilitamiento de los mecanismos de control. Esto último se consigue mediante un diseño inteligente y avanzado de un sistema de análisis de riesgos que permita, mediante la aplicación de los filtros, seleccionar para reconocimiento sólo aquellas declaraciones que por los datos en ellas consignados impliquen un riesgo.

Del mismo modo, es importante para la construcción de un sistema aduanero ágil que facilite los flujos de entrada y salida, contar con un adecuado sistema de garantías aportadas incluso por los propios representantes, siempre que se pueda derivar sobre los mismos la obligación del pago de la deuda aduanera.

En la mayoría de los casos descritos, los sistemas de gestión de cobro de la deuda aduanera exigen el pago como condición previa para conseguir el levante de la mercancía.

Esta operativa puede flexibilizarse mediante la aplicación de un sistema de gestión de garantías que

facilite los trámites al operador sin menoscabar la seguridad en el pago de la deuda aduanera.

Para ello se hace necesario definir el nivel de responsabilidad de los representantes aduaneros, delimitando aquellos conceptos integrantes de la deuda de los que son responsables, aceptando así las garantías que cubran cada uno de ellos.

2. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE DESPACHO

2.1. Procedimiento de despacho de viajeros

En el régimen de viajeros, la forma de presentación de las declaraciones es verbal. En los recintos donde llegan los viajeros está implantado un doble sistema de circuito:

- Verde: Nada que declarar.
- Rojo: Algo que declarar.

El viajero elige voluntariamente el canal de control en función de la obligación de presentar o no declaración de la mercancía contenida en su equipaje.

Del mismo modo, el personal de la aduana destinado a estos puestos puede seleccionar con carácter aleatorio o basándose en criterios de sospecha determinados equipajes a efectos de su control.

Serán admitidas las franquicias de derechos de importación para las mercancías contenidas en el equipaje de los viajeros procedentes de un tercer país, siempre estén desprovistas de todo carácter comercial.

Se entiende por 'equipaje personal' el equipaje que el viajero pueda presentar al servicio de aduanas a su llegada al territorio aduanero de la Comunidad, así como el que presente posteriormente, siempre que justifique que ha sido registrado en el momento de la salida como equipaje que le acompaña ante la compañía que haya efectuado el transporte desde el tercer país.

No constituirá equipaje personal los depósitos portátiles de carburantes que superen los 10 litros.

Constituyen 'expediciones sin valor comercial' las que se presenten con carácter ocasional y consistan exclusivamente en mercancías reservadas al uso personal o familiar de los viajeros o estén destinadas a ser ofrecidas como regalo, sin que por su naturaleza o su cantidad reflejen intención alguna de carácter comercial.

La franquicia del viajero estará limitada a ciertas cantidades en las siguientes mercancías:

- 200 cigarrillos, 10 puritos, 50 cigarros puros o 250 gramos de tabaco para fumar.
- 1 litro de bebidas destiladas de grado superior a 22 % de alcohol etílico o alcohol no desnaturalizado igual o superior a 80 %. 2 litros de bebidas destiladas espirituosas de grado inferior o igual a 22 % de alcohol etílico. 2 litros de vino.
- 50 gramos de perfumes. 25 litros de agua de tocador.
- Medicamentos en cantidades necesarias para el uso personal del viajero.

Para el resto de las mercancías se establece un límite cuantitativo de 175 euros, que podrá ser reducido por los Estados hasta 90 euros.

Los Estados miembros podrán reducir el límite de las franquicias aplicables a los trabajadores fronterizos, entendiendo como tal toda persona que, por su actividad habitual, deba desplazarse de un lado a otro de la frontera.

Si como resultado del control realizado por los Servicios de Aduana a un viajero se obtiene la obligación de liquidar los derechos de importación e impuestos correspondientes, la aduana realizará una liquidación a través de un modelo C 7, que notificará al interesado, debiendo ingresar éste el importe para retirar su mercancía. En el momento del pago le será entregado un recibo como prueba del cumplimiento de la obligación.

2.2. Procedimientos de despacho de viajeros en los países iberoamericanos

El despacho de viajeros en **Venezuela** está previsto en el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales.

Se entiende por 'equipaje' el conjunto de efectos de uso o consumo personal y los obsequios que trasladen los pasajeros y tripulantes al arribar o salir del país que por su naturaleza, cantidades y valores no demuestren finalidad comercial.

A este efecto, se definen como 'pasajeros' todas aquellas personas nacionales o residentes en el país que entren o salgan del territorio nacional por los lugares habilitados para las operaciones aduaneras a bordo de vehículos de transporte público o privado.

No se requiere el uso de agentes de aduana.

Los pasajeros podrán introducir como equipaje acompañado o no, libre del pago de gravámenes aduaneros, efectos nuevos, siempre y cuando en su conjunto no excedan el valor de mil dólares americanos y no demuestren fines comerciales.

Entre 1.000 y 2.000 dólares tendrá una rebaja del 10 %, si tiene tarifa de 20 %, o una rebaja del 5 % si tiene tarifa del 15 %.

El exceso de 2000 dólares se tratará como una importación ordinaria, en cuyo caso deberá presentar una declaración de importación a través de un agente de aduanas.

En **Bolivia**, para el control del tráfico de viajeros en las administraciones aduaneras de frontera se exige a las líneas aéreas la presentación del reporte oficial de pasajeros y de los miembros de la tripulación con seis horas de anticipación. En casos de vuelos con duración menor, se exigirá la presentación de ambos reportes con 30 minutos de anticipación.

En el caso de transporte terrestre, la empresa transportadora podrá presentar estos reportes, elaborados

manualmente, una vez que el medio de transporte haya arribado a la administración aduanera de frontera.

En ambos casos, dichos reportes servirán para la actualización constante de la base de datos conformada para este régimen, a efectos de la determinación de los factores de riesgo y de la aplicación de los controles oportunos a los viajeros frecuentes.

Es obligada la complementación por los viajeros de la ‘declaración jurada de equipaje acompañado’.

El control aduanero, en el caso aéreo, será ejercido en la aduana de destino final del pasajero a efectos de no entorpecer la operativa aeroportuaria. Se ha previsto la adquisición de equipos de Rayos X, aunque inicialmente sólo para las administraciones aduaneras de aeropuertos catalogados como internacionales. El control del equipaje se realiza de forma aleatoria a través del uso de semáforos verde y rojo.

Por el contrario, cuando se trate de los casos citados a continuación, el control aduanero será ejercido en la primera administración aduanera de ingreso en el territorio nacional:

- A todos los miembros de la tripulación (aérea o terrestre).
- A los pasajeros provenientes de vuelos internacionales con destino a aeropuertos de nivel nacional no catalogados como internacionales.
- A todos los pasajeros provenientes de viajes internacionales por vía terrestre.

Todo equipaje sometido a reconocimiento físico será precintado por la administración aduanera para evitar que sean también revisados en la administración aduanera de destino final.

Se ha previsto la existencia de centros públicos para la elaboración de las declaraciones aduaneras y de sucursales de las entidades financieras para el cobro de los tributos aduaneros en el horario de arribo de los pasajeros internacionales.

A efectos de aplicar las franquicias a turistas o viajeros, se establece en la Ley General de Aduanas un trato igualitario a nacionales y extranjeros.

Se permitirá introducir sin el pago de tributos aduaneros como equipaje acompañado los siguientes bienes:

- Prendas de vestir y efectos personales usados.
- Libros, revistas e impresos de todo tipo, así como documentos publicitarios de viajeros de negocios.
- Artículos de uso y consumo personal usados como los que se detallan a continuación:
 - Una máquina fotográfica, una computadora portátil, una filmadora y accesorios, grabadora, radio grabadora o radioreceptor, un teléfono celular.
 - Artículos para deportes.
 - Un instrumento musical portátil.
 - Coches para niños, sillas de ruedas para inválidos y demás bienes de uso ortopédico personal.
- Artículos nuevos de estricto uso o consumo personal, sin fines comerciales, hasta por un valor FOB de 1.000 dólares USA, con ciertas limitaciones.
- Hasta 3 litros de bebidas alcohólicas.
- Hasta 400 cigarrillos.
- Hasta 50 cigarros o 500 gramos de tabaco picado.

Cuando el valor FOB de los artículos nuevos sobrepase la franquicia de 1.000 dólares USA, pero no exceda el monto de 2.000, el excedente sobre la franquicia deberá nacionalizarse mediante declaración de mercancías de importación para el consumo de menor cuantía, con el correspondiente pago de tributos aduaneros.

El equipaje acompañado de efectos personales nuevos que exceda de 2.000 dólares USA deberá ser nacionalizado mediante la presentación de la

declaración de mercancías de importación para el consumo con intervención de despachante de aduana.

La franquicia no será aplicable cuando haya transcurrido un periodo menor a 90 días desde el último ingreso del pasajero al país.

En **Colombia**, la modalidad de importación de viajeros sólo es aplicable a las mercancías que no constituyan expedición comercial y que sean introducidas por los viajeros en los términos y condiciones previstos.

A tales efectos, no se consideran expediciones comerciales aquellas mercancías que se introduzcan de manera ocasional y consistan exclusivamente en bienes reservados al uso personal, familiar o regalos, sin que por su naturaleza o su cantidad reflejen intención alguna de carácter comercial.

Todo viajero procedente del exterior deberá presentar ante la autoridad aduanera del puerto o aeropuerto de llegada una 'declaración de viajeros', utilizando el formato que prescriba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y deberá someter a revisión de la autoridad aduanera los elementos que componen su equipaje, para determinar el pago del tributo único que corresponda y cumplir las demás formalidades aduaneras de control.

Se podrá realizar una revisión selectiva de los equipajes. Con el fin de facilitar el flujo de los viajeros a su llegada al país, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá disponer de mecanismos consistentes en semáforos de dos vías: una verde de salida automática y una roja de salida sujeta a verificación del equipaje. El nivel de selectividad del semáforo será determinado por los Administradores de Impuestos y Aduanas o las Aduanas respectivas en los puertos y aeropuertos internacionales. La revisión del equipaje, en todo caso, no podrá afectar a más de un 10 % de los viajeros procedentes del exterior.

El procedimiento de revisión selectiva se aplicará sin perjuicio de la facultad de inspeccionar los equipajes que por su volumen o características así lo ameriten. Para esto, las administraciones aduaneras dispondrán que en caso de duda surgida por el número de bultos,

empaques o el tamaño de los mismos podrán someterse a revisión dichos equipajes.

En los puertos o aeropuertos en los cuales no se disponga de semáforo o en los casos de fallos en el mecanismo, y sin perjuicio de lo previsto en el inciso segundo de este artículo, el funcionario de la División de Servicio al Comercio Exterior seleccionará, sobre la base de los perfiles de riesgo determinados por el administrador de aduanas, los equipajes que deben ser objeto de revisión.

El viajero deberá presentar al funcionario aduanero en el momento de su paso por el semáforo o mecanismo que se establezca la declaración de viajeros completamente diligenciada.

Sin perjuicio de la selectividad a que hace referencia el artículo anterior, en todos los casos en los que el viajero en la declaración de viajeros informe a la autoridad aduanera que ingresa mercancías distintas a sus efectos personales, éste será enviado a la banda de revisión para realizar verificación de su equipaje.

Si al término de esta revisión se verifica que el viajero ingresa mercancías admisibles por la modalidad de viajeros, con franquicia del tributo único, éste podrá salir de la zona de revisión de equipajes dispuesta por la aduana sin cumplir ninguna formalidad adicional.

Si de tal revisión se encuentra equipaje sujeto al pago del tributo único, se procederá a su liquidación y pago por el viajero en los bancos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y en los formatos prescritos para ello.

Si, por el contrario, de la revisión se constata que el viajero ha introducido mercancías que no cumplen con los requisitos y condiciones previstos para la modalidad de viajeros, el funcionario competente de la División de Servicio al Comercio Exterior o de la dependencia que haga sus veces, dispondrá el traslado inmediato de dichas mercancías a un depósito habilitado, donde podrán permanecer dentro de un plazo para que sean sometidas a importación ordinaria. De lo contrario, operará el abandono legal.

En el caso de que las mercancías introducidas por los viajeros como equipaje deban ser sometidas a importación ordinaria, se seguirá el procedimiento ordinario para expediciones comerciales.

Siempre que proceda el traslado de la mercancía a un depósito habilitado, se dejará constancia de dicha situación en la declaración de viajeros, indicando los números, marca, cantidad, modelo y demás datos que permitan la correcta identificación de la mercancía.

Sobre las mercancías no relacionadas en la declaración de viajeros, cuando el viajero no informe a la autoridad aduanera de que ingresa mercancías distintas a sus efectos personales, y ésta encuentre mercancías sujetas al pago del mismo, mercancías en mayor valor o cantidad a las admisibles dentro del equipaje con pago del tributo único, mercancías diferentes a las autorizadas para la modalidad de viajeros o el viajero no cumpla las condiciones de permanencia mínima en el exterior, se aplicarán las medidas sancionadoras que correspondan.

Los viajeros que introduzcan equipaje no acompañado deberán declarar expresamente este hecho en la declaración de viajeros. En este caso, el viajero debe cumplir el siguiente procedimiento para el retiro de su equipaje no acompañado:

- a) El viajero diligenciará la declaración de viajeros señalando en la casilla correspondiente de la declaración que se trata de equipaje no acompañado, y la presentará en el puerto o aeropuerto de llegada ante la dependencia de la aduana junto con las facturas, el pasaporte y el documento de transporte donde aparezcan las mercancías consignadas a su nombre.
- b) El funcionario competente de la División de Servicio al Comercio Exterior o de la dependencia que haga sus veces revisará los documentos y procederá a localizar la declaración de viajeros que presentó el viajero en el momento de su llegada al país para verificar que en ella haya dejado constancia de dicha circunstancia y del cupo utilizado.
- c) Cumplido lo anterior, se procederá a la revisión de las mercancías, confrontándolas con lo consignado en los documentos y verificando el cumplimiento

de los requisitos y condiciones de la modalidad de viajeros.

- d) Concluida la revisión respectiva, y si todo se encuentra en orden, el funcionario validará su actuación en la casilla correspondiente de la declaración de viajeros, estampando su nombre, firma y sello.
- e) El viajero procederá al pago del tributo único en el formato que se prescriba para tal fin.
- f) La conversión monetaria para recibir el pago en moneda de libre convertibilidad se hará de acuerdo con la tasa de cambio representativa de mercado que informe la Superintendencia Bancaria para el día hábil anterior.
- g) Con la copia de la declaración de viajeros debidamente refrendada y la constancia de pago, el viajero procederá a retirar el equipaje no acompañado.

Los efectos personales que lleguen como equipaje no acompañado del viajero no estarán sometidos al pago del tributo único, ni contarán para la determinación del cupo de mercancías con franquicia del mismo.

En **Centroamérica**, el despacho de viajeros se hace por medio de la 'declaración de equipajes de viajeros' que le proporcionan durante el vuelo y es presentada al arribo. Se opera de la misma manera por vía terrestre.

En esta declaración, el viajero deberá indicar su nombre, apellidos, nacionalidad, país de donde procede, número de pasaporte, número de vuelo, aerolínea, etc., y detallar si trae mercancía distinta al equipaje y el valor en aduana de la misma. Si el viajero trae mercancía distinta a la del equipaje hasta un valor en aduana de 500 pesos centroamericanos, se le bonificará el pasaporte. Si la mercancía es por un valor en aduana superior, se procederá a retenerla, emitir un tiquete en el cual se describa la mercancía y su peso y trasladarla a un depósito aduanero.

Para el retiro de la mercancía tras el correspondiente pago de los impuestos, el viajero personalmente debe proceder a realizar los trámites indicados en el despacho de oficio.

En **Honduras**, para el despacho de viajeros, constituye equipaje los efectos personales nuevos o usados que el viajero pueda necesitar razonablemente para su uso personal o el ejercicio de su profesión en el transcurso de su viaje, conforme lo disponga el Reglamento y la legislación nacional.

Los artículos y efectos nuevos en el equipaje del viajero se regularán de la siguiente manera:

- a) Los artículos y efectos nuevos en el equipaje del viajero, cuyo valor total no exceda al equivalente en lempiras a 1.000 dólares USA, estarán exonerados del pago de gravámenes arancelarios, sobretasas y demás gravámenes a la importación. También estarán exentos del impuesto sobre la venta, los impuestos selectivos al consumo, siempre que tales bienes sean para uso personal y que por su naturaleza y cantidad no tengan finalidad comercial.
- b) Si su valor está entre 1.000 y 2.500 dólares USA, la importación del exceso está sujeta al pago de un gravamen arancelario único del 15 %, quedando exento del pago del impuesto sobre la venta y del impuesto selectivo al consumo.
- c) Cuando el valor importado exceda del equivalente en lempiras a 2.500 dólares, queda sujeto, por la cantidad en exceso, al pago de los gravámenes a la importación.
- d) Cuando los viajeros sean personas menores de doce años, sus artículos y efectos personales nuevos hasta por un valor de 500 dólares estarán exonerados del pago de derechos, tasas, sobretasas y demás gravámenes a la importación.

Las exoneraciones y beneficios citados señalados en el punto b) no serán aplicables a las personas que hayan gozado del mismo dos veces en el año.

Los pasajeros podrán optar en **México** por determinar y pagar las contribuciones por la importación o exportación de mercancías distintas de su equipaje mediante el procedimiento simplificado, caso en el que aplicarán el factor que publique la Secretaría sobre el valor en aduana de las mercancías o sobre el valor comercial, según corresponda, utilizando la forma oficial

aprobada por dicha dependencia. Este factor se calculará considerando una tasa prevista en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la correspondiente a los derechos de trámite aduanero, y la mayor de las cuotas de las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o de exportación, según se trate, sobre las bases gravables de las contribuciones mencionadas.

No se podrá ejercer la opción a que se refiere el párrafo anterior, tratándose de mercancías que estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, con excepción de las que señale la Secretaría mediante reglas o que por su importación o exportación se causen además de las contribuciones antes citadas, otras distintas. El pasajero pagará las contribuciones correspondientes antes de accionar el mecanismo de selección automatizado.

Las personas que realicen exportaciones o importaciones de mercancías cuyo valor no rebase los límites fijados por Ley, podrán optar por determinar y pagar las contribuciones en los términos a que se refiere el párrafo anterior cuando dichas mercancías no estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias o cuando por su importación o exportación no se causen además de las contribuciones antes citadas, otras distintas, siempre que presenten el pedimento correspondiente por conducto de agente o apoderado aduanal. En el caso a que se refiere este párrafo no será necesario clasificar arancelariamente las mercancías.

En **Panamá**, el despacho de viajeros permite a los viajeros recibir una rápida atención en los puertos de entrada al país. Ellos tienen derecho a entrar al país libre de impuestos sus artículos de viaje, nuevos o usados y en cantidades no comerciales hasta por un valor de dos mil balboas.

En **MERCOSUR**, el despacho de viajeros está incluido dentro de los despachos con franquicias arancelarias.

Deben aclararse los siguientes términos:

- Equipaje: Los efectos nuevos o usados que un viajero, en consideración a las circunstancias de su viaje, pudiera destinar para su uso o consumo personal o bien para ser obsequiados, siempre que por su cantidad, naturaleza o variedad no permitan

presumir que se importan o exportan con fines comerciales o industriales.

- Equipaje acompañado: El que lleva consigo el viajero y es transportado en el mismo medio en que viaja, excluido aquél que arribe en condición de carga.
- Equipaje no acompañado: El que llega al territorio aduanero o sale de él, antes o después de que el viajero, o que arriba junto con él, pero en condición de carga.
- Efecto de uso o consumo personal: Los artículos de vestir y aseo y los demás bienes que tengan manifiestamente carácter personal.

Los viajeros de cualquier categoría que arriben al territorio aduanero, así como aquellos que circulen de un Estado parte a otro, deberán efectuar la declaración del contenido de su equipaje.

La autoridad aduanera podrá exigir que la declaración se efectúe por escrito.

Tratándose de equipaje no acompañado, la declaración deberá formularse siempre por escrito.

Los viajeros no podrán declarar como propios equipajes de terceros o encargarse, por cuenta de personas que no viajen a bordo, de conducir e introducir efectos que no les pertenezcan. La infracción a esta disposición será sancionada con arreglo a la legislación nacional vigente en cada Estado parte, hasta que se dicte la respectiva norma comunitaria.

Quedan exceptuados de lo previsto en este numeral, los efectos personales en uso de los residentes en el territorio aduanero, que hubieren fallecido en el extranjero, siempre que se compruebe el deceso con documentación fehaciente.

La declaración deberá presentarse dentro de los plazos que establezca la legislación aduanera nacional de cada Estado parte, con las consecuencias allí establecidas para el caso de incumplimiento.

A los fines de la determinación del valor de los bienes que componen el equipaje, se tomará en cuenta el valor de su adquisición acreditado mediante factura.

En defecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, por inexistencia de factura o por presumirse la inexactitud de la misma, se tomará en cuenta el valor que con carácter general establezca la autoridad aduanera.

Los bienes comprendidos en el concepto de equipaje que excedan los límites de franquicia serán liberados mediante el previo pago de un único tributo con alícuota del 50 % sobre el valor de las mercaderías.

Los viajeros gozarán de una franquicia adicional de un mínimo de 300 dólares USA o su equivalente en otra moneda respecto a los bienes adquiridos en las tiendas francas ('free shops') de llegada existentes en los Estados parte.

Los bienes adquiridos en tiendas francas ('free shops') de llegada que excedan el monto establecido en el párrafo anterior quedarán sujetos al régimen de tributación previsto.

En **Uruguay**, el viajero que ingrese por vía aérea o marítima tendrá una exención para otros objetos de 300 dólares USA o su equivalente en otra moneda, si ingresa desde un país del MERCOSUR, y de 500 dólares USA, si lo hace desde el resto del mundo. En los casos de ingreso a través de frontera terrestre, la franquicia es de 150 dólares USA o su equivalente en otra moneda.

El equipaje no acompañado deberá arribar al territorio aduanero dentro de los tres meses anteriores o hasta los seis meses posteriores a la llegada del viajero y sólo será liberado después del arribo del mismo.

Deberá llegar en condición de carga y provenir del lugar o lugares de procedencia del viajero.

El trámite podrá ser efectuado por el propio interesado o por su representante autorizado por carta poder. Deberá iniciarse con la presentación ante la autoridad aduanera de los siguientes documentos: a) solicitud de ingreso, b) lista de efectos personales intervenida por el consulado del país donde estuvo residiendo y c) la constancia de

ingreso al país otorgada por la Dirección de Migraciones.

El equipaje quedará en depósito hasta la autorización.

En el caso de extranjeros, mientras no les sea concedida la residencia permanente en el país, sus bienes podrán ingresar bajo el régimen de admisión temporaria, debiendo presentarse una garantía por los tributos que pudieran corresponder. El trámite lo puede realizar el interesado o quien lo represente ante la autoridad aduanera. La garantía le será devuelta una vez acreditada la residencia definitiva en el país.

En **Paraguay**, para el despacho de viajeros es utilizado el formulario de declaración jurada de pasajeros en los puntos de ingreso (fronteras).

En **Brasil**, el equipaje de viajero es a efectos fiscales un conjunto de objetos nuevos o usados destinados al consumo del viajante.

El equipaje acompañado del no residente, incluso proveniente de otro país de MERCOSUR, debe declararse a través de una declaración de equipaje acompañado.

En los casos de despacho de equipaje no acompañado o remesa postal internacional, el equipaje debe llegar a Brasil dos meses antes o seis meses después del desembarque del viajero, fecha que se constatará por el billete o el pasaporte. El despacho deberá iniciarse antes de 90 días desde la descarga en base a una declaración simplificada procesada informáticamente por SISCOEX.

2.3. Recomendaciones de mejora

El despacho de viajeros para el equipaje acompañado debe gozar de unas franquicias arancelarias debido a su uso personal y no constituir una expedición comercial.

La declaración previa al ingreso en el territorio aduanero que debe cumplimentar todo viajero, según la descripción hecha por los países, sería sustituida por una declaración voluntaria dejando, no obstante, a la aduana

la posibilidad de controlar, con carácter aleatorio, aquellos equipajes que puedan constituir una expedición comercial. Con ello se ahorrarían formalismos y se agilizaría este tipo de tráfico.

El problema en muchas ocasiones se centra en valorar lo que constituye una expedición comercial, ya que al margen de los límites cuantitativos de las franquicias que puedan determinarse existen otras operaciones que por su carácter repetitivo adquieren este carácter.

2.4. Procedimiento de despacho en el tráfico postal

En la actualidad, la gestión aduanera en el tráfico postal internacional de correos, tanto en la importación como en la exportación, se fundamenta en una concepción del mercado liberalizado, por lo que las aduanas deben enfocar su actividad no sólo en la recaudación sino también en la seguridad.

La normativa sobre gestión aduanera en este tipo de tráfico está desarrollada por cada EM.

El territorio español está dividido en 'cabeceras de zona aduaneras'. En cada una de ellas se gestiona el tráfico postal de importación y exportación de la zona correspondiente.

El funcionamiento de estas zonas es el siguiente:

- Se extrae la documentación de los envíos postales internacionales que llegan fuera de la UE y se presenta, por parte de los funcionarios de correos, al actuario de la aduana. La aduana revisará la documentación y, como resultado de dicha revisión, decidirá si proceder o no al reconocimiento del envío, siempre con respeto a la normativa relativa al secreto de la correspondencia.
- Los paquetes a inspeccionar se abren en presencia del destinatario, previamente requerido al efecto.
- A la vista del reconocimiento y del contenido del paquete se decidirá liberar la mercancía, si ésta no

constituye una expedición comercial, o retenerla hasta que se paguen unos tributos a la importación. En éste último caso, la aduana procederá a confeccionar un documento de débito, modelo C7.

2.5. Procedimiento de despacho en el tráfico postal en los países iberoamericanos

Las importaciones de mercancías que ingresan en **Venezuela** bajo la modalidad de tráfico postal deben ser declaradas con su respectivo formulario 'declaración courier'. Se aplicará este régimen al transporte de encomienda con un valor FOB inferior al equivalente en moneda nacional a 2.000 dólares USA. A los envíos sin fines comerciales, cuyo valor FOB no exceda al equivalente a 100 dólares, no se le requerirá la declaración courier y estarán libres del pago de gravámenes aduaneros y otros tributos.

El control del tráfico postal en **Bolivia** se realiza en las administraciones aduaneras de aeropuerto, interior y aduanas postales ubicadas en el territorio nacional. La carga arribada será entregada por las empresas de transporte autorizada al coordinador o representante de ECOBOL en el aeropuerto o en la aduana interior, a efectos de que en presencia obligatoria del funcionario de aduana interior o de aeropuerto designado, realicen el control de las sacas, respecto a lo consignado en las facturas de entrega que correspondan.

Los funcionarios de la aduana postal participarán en el proceso de clasificación de los envíos realizados en las oficinas de cambio internacionales habilitadas por ECOBOL, conforme a los siguientes tipos: correspondencia, cartas, aerogramas, tarjetas postales, impresos, inclusive cecogramas o impresiones en relieve para uso de ciegos, los envíos fono postales y pequeños paquetes sin valor comercial. No serán objeto de control habitual de la aduana postal, pudiendo ser entregados por ECOBOL a sus destinatarios libres del pago de tributos aduaneros de importación, paquetes y encomiendas postales o envíos urgentes remitidos a través de ECOBOL o EMS liberados del pago de tributos aduaneros.

Podrán ser entregados a sus destinatarios libres del pago de tributos aduaneros de importación, siempre que cumplan simultáneamente, entre otras, con las características mencionadas a continuación:

- Que no hayan sido remitidos por empresas comerciales.
- Que no tengan valor comercial.
- Que no necesiten certificación emitida por la autoridad competente.
- Que no necesiten autorización previa emitida por la autoridad competente.
- Que no excedan de determinado valor y peso.
- Que no contengan mercancías con restricciones legales o administrativas.
- Que su importación no esté prohibida.

El reconocimiento físico aplicado a pequeños paquetes, paquetes postales, encomiendas internacionales y envíos EMS será determinado y llevado a cabo paralelamente al proceso de clasificación, realizado por ECOBOL en las oficinas de cambio internacionales habilitadas, previo al despacho aduanero.

En **Colombia** podrán ser objeto de importación por la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes los envíos de correspondencia, los paquetes postales y los envíos urgentes, siempre que cumplan, entre otros, con los siguientes requisitos: que su valor no exceda de 1.000 dólares USA, que su peso no sea superior a 20 kilogramos y que no incluyan mercancías con restricciones legales o administrativas a su importación, salvo cuando se trate de envíos que no constituyen expedición comercial.

Las labores de recepción y entrega de importaciones por tráfico postal se llevarán a cabo por la Administración Postal Nacional y por las empresas legalmente autorizadas por ésta. Las de envíos urgentes se realizarán directamente por las empresas de transporte internacional que hubieren obtenido licencia del Ministerio de Comunicaciones como empresas de mensajería especializada.

Todos los trámites de importación bajo esta modalidad deberán realizarse por la aduana de ingreso de las mercancías al territorio aduanero nacional.

La presentación de los documentos a la aduana se realizará dentro de las doce horas siguientes a la entrega del manifiesto de carga por parte del transportador. El intermediario de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes entregará a la autoridad aduanera el manifiesto expreso que comprende la relación total de los paquetes o envíos urgentes y los correspondientes documentos de transporte que deben acompañar cada paquete.

Efectuado lo anterior, las mercancías serán recibidas en la zona primaria aduanera por la administración postal nacional o por las empresas de mensajería especializadas a las que vengán consignadas.

Todos los paquetes postales y envíos urgentes deberán estar rotulados con la indicación del nombre y la dirección del remitente, nombre y dirección del consignatario, descripción genérica de las mercancías, valor y peso bruto del envío.

Si con ocasión de la revisión efectuada por los intermediarios de la modalidad se advierten paquetes postales o envíos urgentes que no cumplen los requisitos establecidos, los intermediarios informarán a la autoridad aduanera para que disponga el traslado de las mercancías a un depósito habilitado con el objeto de que se sometan al cambio de modalidad de importación. Bajo ninguna circunstancia podrá darse a estas mercancías el tratamiento establecido para los paquetes postales y los envíos urgentes.

Cuando la autoridad aduanera, con posterioridad a la revisión realizada por los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, encuentre mercancías que incumplen los requisitos establecidos, dispondrá su traslado a un depósito habilitado para que se sometan al cambio de modalidad de importación e impondrá la sanción a que hubiere lugar.

Las mercancías a que se refiere el inciso anterior podrán ser sometidas a importación ordinaria o a cualquier modalidad, de conformidad con la legislación aduanera.

La autoridad aduanera permitirá que aquellas mercancías con destino a otros países que hayan llegado por error al territorio aduanero nacional puedan ser devueltas inmediatamente, elaborando un anexo al manifiesto expreso donde conste tal hecho.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales habilitará a los intermediarios autorizados e inscritos un depósito en cada una de las ciudades en cuya jurisdicción aduanera se encuentre el puerto terrestre o aeropuerto de llegada al país de las mercancías importadas bajo la modalidad de envíos urgentes. Dicho depósito se habilitará en las instalaciones del intermediario, quien lo destinará exclusivamente al manejo y almacenamiento de tales mercancías.

Las mercancías que lleguen como paquetes postales podrán permanecer en las instalaciones de la Administración Postal Nacional por el tiempo que esta entidad determine, según su propia reglamentación.

En **Centroamérica** existe una aduana postal en la que se despachan los envíos que ingresan por la vía postal. La correspondencia y documentación se despacha inmediatamente, excepto cuando vienen mercaderías que deben seguir el proceso correspondiente.

La autoridad aduanera de **Costa Rica** tiene a su cargo recibir las sacas postales ingresadas en el territorio aduanero y su traslado al Centro de Clasificación de Correspondencia. Recibidas las sacas en el Centro de Clasificación de Correspondencia, se procede a la apertura y clasificación con la intervención de un funcionario aduanero, quien determinará si el bulto constituye un envío postal sujeto al cumplimiento de las medidas arancelarias y no arancelarias.

Una vez clasificados los envíos, éstos serán trasladados por la autoridad postal en sus unidades de transporte a la aduana postal, estén o no sujetos al control aduanero.

La aduana postal recibe la unidad de transporte y procede al depósito de los envíos en sus bodegas y bajo su custodia. Una vez recibidos los bultos, ésta notifica al destinatario la llegada del envío postal y el lugar donde podrá retirarlo.

Presente el destinatario de la mercancía o su representante debidamente acreditado, con la notificación respectiva se procederá a la revisión de las mercancías. El resultado de la revisión se comunicará inmediatamente al destinatario para que manifieste su voluntad de destinarlas a un régimen aduanero, reexportarlas o abandonarlas expresamente. En caso de solicitarse la importación definitiva, la declaración aduanera se tramitará de oficio por la aduana postal.

En **Honduras** se entiende por envíos postales los de correspondencia y paquetes postales designados como tales en el Convenio y las actas de la Unión Postal Universal.

Las autoridades de correos serán responsables de la recepción, conducción y almacenaje de los envíos postales y de su presentación ante el Servicio Aduanero. Los envíos no podrán ser entregados a sus destinatarios sin previa autorización de éste.

Las autoridades de correo asumirán las consecuencias tributarias producto de cualquier daño, pérdida o sustracción del contenido de los envíos cuando esas situaciones les sean imputables, salvo caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobado ante la autoridad aduanera.

El funcionario aduanero destacado en las oficinas de correos seleccionará los envíos postales que deberán someterse a reconocimiento físico y los remitirá a los depósitos temporales o locales que el Servicio Aduanero designe al efecto para su tratamiento aduanero posterior.

A requerimiento de la aduana, las autoridades de correos remitirán un aviso a los destinatarios de los envíos postales que de acuerdo a la ley requieran el pago de derechos e impuestos, a fin de que se proceda al despacho aduanero de los mismos.

Las personas que en virtud de su actividad realicen importaciones comerciales por la vía postal deberán, además de cumplir con los requisitos arancelarios y no arancelarios exigibles, presentar su declaración a través de un agente aduanero o apoderado especial aduanero.

La autoridad aduanera no podrá practicar el reconocimiento físico de los envíos postales sin la presencia del destinatario o su representante.

Se consideran envíos postales no comerciales las mercancías que son remitidas para uso o consumo personal o familiar del destinatario y que no serán destinadas a actividades lucrativas.

Respecto a **México**, cuando por la vía postal se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo las mercancías cuya importación o exportación esté prohibida, el Servicio Postal Mexicano informará de dicha circunstancia a la autoridad aduanera para que ésta proceda conforme a las disposiciones legales aplicables.

Los bultos y envíos postales de exportación que sean devueltos al país por las oficinas postales del extranjero serán presentados por las oficinas postales de cambio a las autoridades aduaneras para que los identifiquen.

El despacho de postales en **Panamá** es un procedimiento rápido y sencillo. El interesado ha de presentarse a la oficina postal correspondiente donde hace su solicitud de retiro de un envío postal. Este envío postal, que es custodiado por la oficina de correos, se le entrega al funcionario de aduana, quien, en presencia del destinatario, realiza el aforo y procede a confeccionar la declaración de aduana correspondiente.

Esto sólo en los casos en que el envío no tenga un valor mayor de 500 balboas, ya que de ser así se requiere la utilización de un agente corredor de aduanas.

En **MERCOSUR** aún no existe norma armonizada para el despacho de postales.

Así, en **Uruguay** se entiende por encomiendas postales internacionales los envíos intercambiados por dos o más países (vía superficie o aérea) que se efectúen con intervención de las administraciones de correo del país remitente y del país receptor, cuyo peso unitario no exceda de veinte kilogramos.

Están exoneradas del pago de tributos las encomiendas postales sin fines comerciales cuyo valor estimado por la Dirección Nacional de Aduanas no supere el equivalente

de cincuenta dólares. Estarán exoneradas de tributos en la importación o aplicables con ocasión de la misma, siempre que contengan obsequios familiares, ropa usada o equipaje no acompañado de uso personal.

Quedan excluidas del concepto de encomienda postal sin fines comerciales aquellas encomiendas que sean remitidas en origen o recibidas en destino por la misma persona física o jurídica más de dos veces al año o hayan sido adquiridas a una empresa del exterior por sí o a través de un representante.

Se establece un régimen opcional simplificado de liquidación de los tributos en la importación o aplicables en ocasión de la misma, que consistirá en el pago de una única prestación equivalente al 60 % del valor en aduana.

En ningún caso podrán introducirse al amparo de este régimen simplificado bienes alcanzados por el Impuesto Específico Interno.

Con el fin de determinar los límites de franquicias, así como para la cuantificación de la base imponible de la prestación unificada, los envíos mediante encomienda deberán estar acompañados de la factura original de venta cuando la naturaleza del bien y el modo de adquisición requieran tal tipo de documentación.

En todos estos casos se tramitará un permiso postal, sin necesidad de la intervención del despachante de aduana.

En **Paraguay**, el despacho de postales se realiza a través de un expediente, sin más trámites. En otros casos se debe realizar el despacho de importación de acuerdo con el valor de las mercancías que llegan por ésta vía.

En **Brasil**, las remesas postales internacionales que superen el valor de 3.000 dólares deben ser procesados mediante declaración a través de SISCOMEX.

2.6. Despachos con franquicias arancelarias

Las franquicias arancelarias son un mecanismo de política arancelaria y comercial que permite eximir el pago de los derechos arancelarios a la importación.

Teniendo en cuenta la finalidad de protección comercial que tienen los aranceles, en determinados supuestos excepcionales la aplicación de los derechos arancelarios a la importación de una mercancía puede carecer de justificación, ya sea por las características de la propia mercancía o por las circunstancias que definen la operación de importación. Esto ocurre, por ejemplo, cuando las mercancías carecen de valor comercial o tienen un valor insignificante o cuando la operación carece de toda finalidad comercial, como es el envío entre particulares o el equipaje personal que acompaña a los viajeros.

Por otro lado, puede excluirse la imposición de derechos arancelarios a aquellas mercancías cuya importación desee favorecerse por motivos de política social, educativa o sanitaria. Es el caso del material destinado a la investigación médica o científica, el material educativo o las mercancías destinadas a organizaciones de tipo benéfico.

En todos estos supuestos, la normativa comunitaria permite la concesión de franquicias arancelarias a la importación. Además de las franquicias previstas en el Código Aduanero y en los reglamentos comunitarios de desarrollo de esta materia, cada Estado miembro puede establecer sus propias franquicias aplicables sólo a la importación en su territorio. El motivo de esta falta de homogeneidad es que ciertas franquicias aplicadas en la actualidad por los Estados miembros se establecieron en el marco de acuerdos con organismos internacionales o terceros países. Respetando las circunstancias de cada uno de los Estados miembros, la Comunidad permite que éstos puedan autorizar estas franquicias en su propio territorio.

Así, cabe destacar como franquicias de derechos arancelarios a la importación a nivel comunitario las establecidas en el Reglamento (CEE) 918/83 del Consejo, modificado sucesivamente. La norma afecta entre otras a las siguientes mercancías:

- Bienes y efectos personales pertenecientes a personas físicas que trasladen su residencia normal desde un tercer país a la Comunidad.
- Bienes importados con ocasión del matrimonio.
- Bienes personales recibidos en herencia.

- Efectos y mobiliario para amueblar la residencia secundaria.
- Equipo, material de estudios y demás mobiliario de alumnos y estudiantes.
- Envíos sin valor estimable y de particular a particular.
- Bienes de inversión y otros bienes de equipo con ocasión del traslado de las actividades desde un tercer país a la Comunidad.
- Productos obtenidos por agricultores comunitarios en fincas situadas en un tercer país.
- Mercancías contenidas en el equipaje personal del viajero.
- Objetos de carácter educativo, científico o cultural. Instrumentos y aparatos científicos destinados a la investigación médica.

A nivel nacional, las franquicias y exenciones aduaneras y fiscales están reguladas en el Real Decreto 3485/2000 de franquicias y exenciones en régimen diplomático, consular y de organismos internacionales, y la modificación del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998.

Este Real Decreto recoge en un único texto normativo la regulación de las franquicias en régimen diplomático y consular antes contenidas en disposiciones de distinto rango normativo. Se unifica así el procedimiento para su aplicación y gestión.

Por lo que se refiere a los automóviles, se han adecuado las franquicias y exenciones a la realidad sociológica y técnica actual, basándolas especialmente en el principio de reciprocidad.

Del mismo modo, existen acuerdos y convenios bilaterales suscritos por España como son:

- El Acuerdo entre el Reino de España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte,

representada por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa, relativo a las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un cuartel general militar.

- El Convenio de amistad, defensa y cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América.
- El Acuerdo de cooperación científica entre el Reino de España y Estados Unidos sobre la estación de seguimiento de la NASA.

2.7. Despachos con franquicias arancelarias en los países iberoamericanos

En el régimen de franquicias arancelarias de la **Comunidad Andina** destaca la franquicia del personal diplomático. El funcionario diplomático introduce a la cancillería la solicitud del beneficio de franquicia arancelaria, que es remitida a la Gerencia de Regímenes Aduaneros de la Intendencia de Aduanas del SENIAT para su aprobación a través de un oficio de aprobación.

La legislación de **Colombia** contempla la modalidad de 'importación con franquicia': aquella importación que en virtud de tratado, convenio o ley goza de exención total o parcial de los tributos aduaneros. La mercancía queda en disposición restringida, salvo lo dispuesto en la norma que consagra el beneficio.

La autoridad aduanera podrá autorizar la enajenación de la mercancía importada con franquicia a personas que tengan derecho a gozar de la exención o la destinación a un fin en virtud del cual también se tenga igual derecho, sin que en ninguno de estos eventos se exija el pago de los tributos aduaneros. La mercancía, en todo caso, permanecerá con disposición restringida.

Cuando se pretenda dejar la mercancía en libre disposición, previamente al cambio de destinación o a la enajenación, el importador o el futuro adquirente deberá modificar la declaración de importación, cancelando los tributos aduaneros exonerados liquidados sobre el valor aduanero de la mercancía, determinado conforme a las

normas que rijan la materia y teniendo en cuenta las tarifas y tasas de cambio vigentes al momento de la presentación y aceptación de la modificación. Este cambio de titular o de destinación no requerirá autorización de la aduana.

En **Centroamérica**, el procedimiento de despacho para franquicias en aduanas es el mismo que se utiliza para el despacho de mercancías que no gozan de franquicias.

Se reproduce a continuación el procedimiento a seguir para el despacho con franquicias arancelarias en **Costa Rica**.

Las distintas oficinas emisoras de los documentos deben transmitir por vía electrónica a la Dirección General de Aduanas las autorizaciones. En el caso de no existir la posibilidad de transmisión, el documento lo ingresa en la aplicación informática un funcionario aduanero. La información de la autorización debe estar en el sistema informático antes del trámite del DUA.

El ente emisor tiene que indicar en el documento denominado 'autorización de liquidación de tributos' cuál de las opciones debe utilizarse para el cálculo de la obligación tributaria aduanera, ya sea el 'régimen voluntario' o el 'más favorable', así como los datos específicos de cada una de éstas.

Cuando las autorizaciones no son transmitidas, el funcionario aduanero recibe el original directamente del ente emisor y verifica que no presenten errores, borrones, tachaduras o cualquier otra enmienda que haga dudar de su autenticidad y que la firma del funcionario que autoriza el documento coincida con la registrada en el listado aportado por el departamento emisor.

Si todo es conforme, procede a ingresar la información en la aplicación informática. En caso contrario, el funcionario no aceptará el documento y procederá a su devolución. Los documentos originales serán custodiados hasta que sean retirados por el beneficiario.

Para los documentos transmitidos por el ente emisor se mantendrá el número asignado por éste. La numeración será consecutiva y única. Igual procedimiento se aplicará en aquellos documentos que deban ser digitados por el

funcionario aduanero, quedando dicha información disponible en la página web de la Dirección General de Aduanas.

La aplicación informática controla, en el caso de exenciones emitidas sólo una vez, que el número asignado a la exención, el de identificación del beneficiario y el de la factura coincidan con los declarados en el DUA. En el caso de exenciones abiertas, se controlarán únicamente los primeros dos datos.

Para el caso de exenciones sujetas a un plazo de aplicación (genéricas), el sistema informático controla al momento de la validación del DUA, que el mismo se presente dentro del plazo de vigencia, además de validar el tipo y número de identificación del beneficiario y la vigencia de la nota de exención.

Se podrán asociar a este tipo de autorizaciones la cantidad de DUAs presentados durante el plazo de su vigencia, mientras coincidan los datos anteriores.

Las prórrogas en las exenciones y autorizaciones de compras cuando apliquen, una vez emitidas, se reciben por transmisión del ente emisor o el funcionario aduanero las digita, manteniendo lo indicado con respecto a la numeración.

En todos los casos en que se utilice una exención o una autorización de liquidación, el importador del DUA deberá coincidir con el beneficiario de la misma.

Para el caso del impago del impuesto específico para la importación de determinadas mercancías, la Dirección General de Tributación emite el listado de importadores registrados o inscritos como contribuyentes del impuesto específico. Dicha información se ingresa en la aplicación informática con el detalle de los datos de los contribuyentes, ya sea por transmisión de la Dirección General de Tributación o digitada por un funcionario aduanero.

Para mercancías consistentes en cigarrillos, la aplicación informática recibe de la Subgerencia de Recaudación y Atención al Contribuyente de la Administración de Grandes Contribuyentes de la Dirección General de Tributación, la información del valor en aduanas sobre el que se liquidan los tributos, además del número de

factura, país de origen y el tipo y número de identificación del beneficiario, información que se valida con la contenida en el mensaje del DUA.

Cuando corresponda digitar la información de los documentos antes citados por parte del funcionario aduanero, periódicamente debe imprimirse de la aplicación informática un reporte denominado 'exenciones inactivas', que corresponde a los documentos no asociados a ningún DUA y cuyo plazo de vigencia ha expirado, localiza los originales y los devuelve al ente emisor, con una copia del reporte en donde consta su recibido. Cuando la información haya sido transmitida se habilita la consulta respectiva a través de la página web de la Dirección General de Aduanas, para lo que corresponda.

El declarante o quien tramite la nota de exención debe corroborar previamente que el beneficiario de la misma esté registrado en la aplicación informática como importador.

El declarante debe solicitar a la aduana de control los documentos originales a efectos de reproducirlos en formato digital y asociarlos al DUA.

El declarante debe consignar en el mensaje del DUA el código de liberación, el número del documento y adjuntar la imagen escaneada del mismo, cuando corresponda.

En **El Salvador** existe un Departamento de Franquicias en Aduanas, que es el que lleva el control de cada una de las franquicias autorizadas por los diferentes órganos del Estado. El procedimiento es el mismo que se aplica a las demás declaraciones de mercaderías, con la excepción de que está libre de impuestos.

En **Honduras**, el despacho con franquicias arancelarias es el mismo procedimiento que el aplicado al procedimiento general de declaraciones, con la excepción de que es exigible la presentación de una dispensa o permiso especial de importación otorgado por la Secretaría de Finanzas, el cual exonera total o parcialmente el pago de los impuestos a que están sujetas las mercancías.

En **México**, para las importaciones y exportaciones de mercancías que efectúen los pasajeros y cuyo valor no exceda del que para tales efectos establezca la Secretaría mediante reglas, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

Cuando las mercancías a que se refiere el párrafo anterior estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, y siempre para los casos que se señale mediante reglas, tampoco será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

Los pasajeros están obligados a declarar si traen consigo mercancías distintas de su equipaje. Una vez presentada la declaración y efectuado el pago de las contribuciones determinadas conforme al procedimiento simplificado, los pasajeros podrán optar por lo siguiente:

- Solicitar que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de las mercancías.
- Activar el mecanismo de selección automatizado que determine si el reconocimiento a que se refiere el punto anterior debe practicarse.

Las empresas que presten el servicio internacional de transporte de pasajeros tendrán la obligación de proporcionarles la forma oficial de declaración señalada.

No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías:

1. Las exentas, conforme a las leyes y a los tratados internacionales, de los impuestos generales de importación y de exportación, así como las mercancías que se importen con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública.
2. Los metales, aleaciones y las demás materias primas que se requieran para el ejercicio por las autoridades competentes de las facultades constitucionales de emisión de monedas y billetes.
3. Los vehículos destinados a servicios internacionales de transporte de carga o de personas, así como sus equipos propios e

indispensables, excepto los vehículos que en el propio territorio nacional sean objeto de explotación comercial, los que se adquieran para usarse o consumirse en el país y los que se destinen a consumo o uso en el extranjero.

El Reglamento establecerá los requisitos que deberán cumplirse, así como el periodo y la distancia máxima en que podrán internarse dentro de la franja o región fronteriza los vehículos a que se refiere este numeral.

4. Las nacionales que sean indispensables, a juicio de las autoridades aduaneras, para el abastecimiento de los medios de transporte que efectúen servicios internacionales, así como las de rancho para tripulantes y pasajeros, excepto los combustibles, que tomen las embarcaciones de matrícula extranjera.
5. Las destinadas al mantenimiento de las aeronaves de las empresas nacionales de aviación que presten servicios internacionales y estén constituidas conforme a las leyes respectivas.
6. Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales.
7. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados que hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales, obreros y artesanos, siempre que se cumpla con los plazos y las formalidades que señale el Reglamento. No quedan comprendidos en la presente exención las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales; tampoco los vehículos.
8. Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo, siempre que sean de la clase, valor y cantidad que establezca la Secretaría mediante reglas.
9. Las que sean donadas para fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, importadas por organismos públicos o personas morales no contribuyentes

autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, siempre que cumplan con una serie de requisitos.

10. El material didáctico que reciban estudiantes inscritos en planteles del extranjero, exceptuando aparatos y equipos de cualquiera clase, ya sean armados o desarmados.
11. Las remitidas por Jefes de Estado o gobiernos extranjeros a la Federación, Estados y municipios, así como a establecimientos de beneficencia o de educación.
12. Los artículos de uso personal de extranjeros fallecidos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya ocurrido en el extranjero.
13. Las obras de arte destinadas a formar parte de las colecciones permanentes de los museos abiertos al público, siempre que obtengan autorización de la Secretaría.
14. Las destinadas a instituciones de salud pública, a excepción de los vehículos, siempre que únicamente se puedan usar para este fin, así como las destinadas a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta. En estos casos deberán formar parte de su patrimonio y cumplir con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias. La Secretaría, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, señalará las fracciones arancelarias que reúnan los requisitos a que se refiere este numeral.
15. Los vehículos especiales o adaptados y las demás mercancías que importen las personas con discapacidad para su uso personal, así como aquéllas que importen las personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta que tengan como actividad la atención de dichas personas, siempre que se trate de mercancías que por sus características suplan o disminuyan su discapacidad, permitan a dichas personas su desarrollo físico, educativo, profesional o social, se utilicen exclusiva y permanentemente por las

mismas para esos fines y cuenten con la autorización de la Secretaría.

A los efectos de lo dispuesto en este numeral, se considerará como persona con discapacidad la que debido a la pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, sufre la restricción o ausencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, acreditando dicha circunstancia con una constancia expedida por alguna institución de salud con autorización oficial.

Tratándose de vehículos especiales o adaptados, las personas con discapacidad podrán importar sólo un vehículo para su uso personal cada cuatro años. Las personas morales a que se refiere el primer párrafo de este numeral podrán importar hasta tres vehículos cada cuatro años. En ambos casos, el importador sólo podrá enajenar dichos vehículos cuatro años después de haberlos importado.

16. La maquinaria y equipo obsoleto que tenga una antigüedad mínima de tres años contados a partir de la fecha en que se realizó la importación temporal, así como los desperdicios, siempre que sean donados por las empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a organismos públicos o a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles a los efectos del impuesto sobre la renta. Además, los donatarios deberán contar con la autorización de la Secretaría y, en su caso, cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias.
17. Las donadas al Fisco Federal con el propósito de que sean destinadas al Distrito Federal, Estados, municipios o personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que en su caso expresamente señale el donante, para la atención de requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido, vivienda, educación y

protección civil o de salud de las personas, sectores o regiones de escasos recursos.

En los casos en que las mercancías sean donadas al Fisco Federal, no se requerirá la utilización de los servicios de agente o apoderado aduanal, debiendo utilizarse únicamente la forma que para esos efectos dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

Si la importación de las mercancías de que se trate requiere del cumplimiento de regulaciones o restricciones no arancelarias o de normas oficiales mexicanas, las autoridades aduaneras de inmediato lo harán del conocimiento de la dependencia competente, quien contará con un plazo de tres días para determinar si las exime de su cumplimiento. Transcurrido dicho plazo sin que se comunique la resolución correspondiente, se entenderá que dicha dependencia resolvió positivamente y las autoridades aduaneras pondrán las mercancías a disposición del interesado en la aduana correspondiente.

Los numerales 15 y 17, relativos a los vehículos especialmente adaptados para personas con discapacidad y a los donativos en materia de alimentación y vestido en caso de desastre natural o condiciones de extrema pobreza respectivamente, únicamente podrán ser realizados en términos de las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.

3. PROCEDIMIENTO DE DESPACHO DE EXPORTACIÓN

El procedimiento de despacho en la exportación es idéntico al visto para la importación. No obstante, la exportación conlleva peculiaridades en cuanto a que es un régimen aduanero que no implica el pago de derechos o impuestos.

El régimen de exportación permite la salida de una mercancía comunitaria fuera del territorio aduanero de la Comunidad. La exportación supondrá la aplicación de los trámites previstos para esta salida, incluidas las

medidas de política comercial y, en su caso, los derechos de exportación.

En el caso de despacho de exportación hay que tener en cuenta determinados 'productos sensibles de exportación', como son los bienes culturales, los residuos, las sustancias, medicamentos o preparaciones que se consideren estupefacientes y psicotrópicos, el material de defensa y tecnología de doble uso, las especies de fauna y flora amenazadas de extinción (CITES) y las mercancías sujetas a la PAC, concretamente las que se benefician de restituciones a la exportación.

El tratamiento de este tipo de mercancía ha sido desarrollado en la sección de política comercial.

Se reproduce a continuación el procedimiento de gestión de despacho a la exportación.

La mercancía debe estar disponible y bajo control de la aduana antes de presentar la declaración aduanera, ya sea en los locales autorizados para las mercancías de exportación (LAMEs) como en el propio recinto aduanero.

La declaración debe ser presentada por el exportador o su representante. Se entiende como exportador el propietario de las mercancías o quien tenga el poder de disposición sobre las mismas en el momento de la exportación.

La declaración de exportación es presentada en cualquiera de las formas previstas ya mencionadas. Si el circuito asignado es el naranja o el rojo se procede al despacho documental y/o físico de la mercancía.

El levante se concederá condicionado a que las mercancías abandonen el territorio aduanero de la Comunidad.

La declaración de exportación deberá incluirse en el manifiesto de carga del medio de transporte donde se carguen para su salida las mercancías.

La declaración de exportación se depositará en la aduana competente para la vigilancia del lugar en que esté establecido el exportador o bien en que es embalen o

carguen las mercancías para el transporte de exportación. Esta aduana se conoce como 'aduana de exportación'.

Se entiende por 'aduana de salida' la aduana por donde salen de forma efectiva las mercancías.

Cabe destacar en la exportación las llamadas 'salidas indirectas'. Aquí, la aduana de salida y la aduana de exportación difieren. Las salidas indirectas son exportaciones de mercancía declarada para la exportación en la aduana de exportación, pero que abandonan el territorio aduanero de la Comunidad por otra aduana, la aduana de salida.

Las mercancías circulan entre estas aduanas acompañadas por un ejemplar de la declaración de exportación que es sellado por la aduana de salida como prueba de la salida efectiva de las mercancías.

La aduana de salida podrá efectuar controles sobre las mercancías cuando las circunstancias lo justifiquen.

En la actualidad, está previsto dentro del proyecto de Aduana Electrónica Europea un programa de informatización para las salidas indirectas conocido como ECS ('Exporta Control System'). Con este proyecto se abandona el papel, permitiendo un seguimiento de las mercancías mediante intercambio electrónico de mensajes entre las aduanas de exportación y salida en distintos Estados miembros.

4. NUEVAS TÉCNICAS DE AGILIZACIÓN DE DESPACHO

4.1. Levante sin papeles

Constituye la creación de una aplicación informática para el resguardo fiscal que permite verificar la salida de los contenedores o camiones sin necesidad de pedir al transportista el ejemplar de levante de las mercancías contenidas en ellos.

El resguardo, una vez verificado, grabará en el sistema los datos de salida del contenedor.

Se habilita una aplicación por internet para que los consignatarios de la carga, declarantes o importadores, puedan consultar sobre la salida de sus contenedores.

El esquema de funcionamiento del levante sin papeles es el siguiente:

- Las terminales portuarias indicarán, entre la información que aparece en los albaranes, el número de autorización de salida del recinto para la mercancía 'no en contenedor'.
- El resguardo fiscal, para autorizar la salida de recinto, efectuará los controles en la aplicación informática de la aduana, ya sea por número de contenedor, si la mercancía está contenida en los mismos, o por número de autorización de salida en otro caso.
- En los supuestos de salidas parciales por camión de mercancía 'no en contenedor' con cargo a la misma autorización de salida, en la propia aplicación informática se arbitra una pequeña hoja de cálculo en la que se lleva una cuenta corriente de las mercancías que han salido del recinto con cargo a cada autorización.

4.2. Notificación de levantes mediante mensajes sms o correo electrónico

En la declaración a despachar se captura el número del móvil o la dirección de correo electrónico y se envía al destinatario una vez despachado, detallando por partida, bultos, contenedores, etc.

4.3. Relación de medios de transporte (RMT)

La declaración de los agrupamientos de mercancías facilita en gran medida la gestión de las exportaciones

cuando se presentan a despacho camiones con carga compartida y perteneciente a distintos exportadores.

La RMT es la relación de la mercancía lista para su embarque para la exportación. Por tanto, la presentación de una RMT para su tratamiento supone que la mercancía se encuentra ya agrupada, de modo que el agrupador conoce los datos del número de bultos y kilos cargados, la identificación del camión o contenedor y si la mercancía está despachada por la aduana

El objetivo de este sistema es la creación de un enlace informatizado entre las declaraciones de salida despachadas por la aduana y la unidad de carga; es decir, qué es lo que tanto el resguardo como el titular del buque donde se efectúa la carga indican en el momento de la salida.

El procedimiento es el siguiente:

- Si la mercancía está despachada por la aduana antes del agrupamiento, el agrupador o su representante (normalmente el titular del LAME) envía a la aduana la totalidad de la información del RMT (número de camión/contenedor, bultos, kilos y relación de números de declaraciones de salida o documentos justificativos de embarque). La aduana, hechas las comprobaciones pertinentes responde asignando un número de RMT.
- Si la mercancía no se encontrara despachada antes del agrupamiento, el agrupador declara a la aduana los datos de cabecera de la RMT (número de camión /contenedor, bultos y kilos). El interesado recibirá como respuesta un número de RMT que deberá ser trasladado a los declarantes para que los consignen en sus respectivas declaraciones. El sistema, según vayan recibiendo las declaraciones del agrupamiento, reciclará la información hasta que el saldo de la cabecera del RMT esté agotado, devolviendo entonces a las declaraciones presentadas un número de registro y un único circuito para todo el agrupamiento.
- En el momento de la salida habrá que trasladar el número de RMT asignado sin necesidad de ampliar más detalle de la carga.

4.4. Número de referencia completo

El procedimiento NRC consiste en la firma electrónica de los certificados emitidos por los servicios de inspección no aduaneros y su posterior puntualización en la declaración aduanera. El objetivo es minimizar los casos de presentación de certificados emitidos por estos organismos y, al mismo tiempo, garantizar que se ha realizado la correspondiente inspección, que los datos declarados son veraces y se puede autorizar la correspondiente operación.

El NRC constituye un mecanismo de comunicación entre diferentes administraciones a través de los operadores económicos.

El operador debe declarar correctamente el NRC en la declaración aduanera. Los datos proporcionados al organismo de inspección para solicitar el NRC tienen que ser los mismos que se consignan en el DUA.

El procedimiento es el siguiente:

- El operador solicita el NRC al servicio de inspección no aduanera que lo emite como resultado del control realizado sobre la mercancía.
- El operador consigna el NRC en la declaración que envía a la aduana.
- La aduana valida el NRC con la información contenida en la declaración y el propio código, autorizando, en su caso, el levante.

No obstante, y a pesar de la agilización en el despacho que implica la utilización de este código, una simplificación mayor sería la comunicación electrónica entre la aduana y los servicios de inspección no aduanera.

Existen otros mecanismos de agilización del procedimiento de despacho. Estos efectos simplificadores los veremos en el capítulo dedicado a los nuevos proyectos europeos, concretamente al despacho centralizado.

5. REVISIÓN DE DECLARACIONES EN FASE DE DESPACHO

Durante la fase de despacho pueden advertirse errores en la declaración. Estos errores sólo pueden ser corregidos sin sanción cuando son puestos de manifiesto voluntariamente por el declarante antes de la autorización del levante de la mercancía o antes de la comunicación a la aduana que va a proceder al examen de la mercancía.

Si los errores son advertidos en la aduana por el funcionario despachante, serán sancionadas de distinta forma según afecten o no a la liquidación aduanera.

El procedimiento administrativo es el siguiente:

1. Si la rectificación practicada afecta a la liquidación, se realiza una 'liquidación por resultado de despacho' (LRD) por la diferencia entre lo declarado y lo comprobado. Esta liquidación es comunicada al interesado para la presentación de alegaciones. Si éste no presenta alegaciones en el plazo concedido, se confirma la liquidación comprobada emitiendo la correspondiente carta de pago por ese importe.
2. Si la LRD comunicada al declarante es alegada por éste, se confirma la liquidación declarada emitiendo la carta de pago por el importe. La diferencia objeto de comprobación será tramitada como liquidación complementaria en fase de revisión a posteriori.
3. En el caso de que la rectificación no afecte a la liquidación, se corregirán los errores advertidos comunicándoselo al interesado.
4. En todos los casos, la rectificación practicada por la aduana llevará consigo la apertura de un procedimiento sancionador.

La normativa que desarrolla el procedimiento sancionador está regulada en la Ley General Tributaria.

Dentro de las infracciones tributarias más comunes se encuentran las debidas al incumplimiento de la obligación de presentar de forma completa y correcta las

declaraciones o los documentos necesarios para practicar liquidaciones, las cometidas por presentar incorrectamente declaraciones sin que se produzca perjuicio económico, la desatención o atención retrasada a requerimientos de la Administración o el incumplimiento de las condiciones de determinadas autorizaciones administrativas.

Las infracciones se clasifican en leves, graves o muy graves dependiendo del importe de la base de la sanción y de otros condicionantes, tales como haber utilizado facturas, justificantes o documentos falsos o falseados, la llevanza incorrecta de libros o registros, etc.

Las sanciones pueden ser pecuniarias o no, aplicándose estas últimas a las graves y muy graves.

Las sanciones podrán agravarse atendiendo a unos criterios de graduación, tales como la comisión repetida de infracciones tributarias, el causar un perjuicio económico para la Hacienda Pública o el incumplimiento sustancial de la obligación de facturación o documentación.

Las sanciones podrán ser reducidas por acuerdo o conformidad del interesado.

Revisión de declaraciones en fase de despacho en los países iberoamericanos

En **Venezuela**, el funcionario reconecedor puede corregir errores en la declaración antes de validar el documento en el sistema SIDUNEA.

En el reconocimiento, si se detectan errores, el funcionario realizará la respectiva modificación a través del SIDUNEA, aplicando la sanción correspondiente, y validará el documento.

En **Bolivia**, cualquier error en la declaración se establece en el 'acta de reconocimiento'. Es puesto en conocimiento del declarante, que puede aceptar o rechazar su contenido. Cuando existe presunción de delito, la causa es puesta en conocimiento del fiscal.

Si el declarante acepta el contenido del acta y firma la misma en conformidad, el técnico aduanero procede a realizar la corrección de la declaración. Si el error da lugar a una contravención aduanera, se da inicio al proceso administrativo para sancionarla.

En **Centroamérica**, conforme al CAUCA y su Reglamento, como regla general la declaración de mercancías es definitiva para el declarante.

En cualquier momento, si el declarante tiene razones para considerar que una declaración aduanera contiene información incorrecta o con omisiones, deberá presentar de inmediato una solicitud de rectificación.

Cuando se trate de rectificaciones que impliquen el pago de sumas no canceladas o la ampliación de la fianza que se hubiera rendido, éstas procederán siempre que el proceso selectivo y aleatorio no se hubiera iniciado, o cuando habiéndose efectuado el levante de las mercancías, dicha rectificación no esté precedida por una verificación posterior de la declaración, debidamente notificada al declarante.

La rectificación podrá efectuarse acompañando a la solicitud el comprobante de pago o del aumento de la garantía en su caso. También podrá realizarse mediante la presentación de una declaración complementaria. A los efectos de la determinación de los derechos e impuestos complementarios, se tendrá como fecha de aceptación de la declaración complementaria la misma fecha de aceptación de la declaración que se rectifica.

La presentación de la solicitud o la declaración complementaria no impedirá que se ejerciten las acciones de fiscalización correspondientes.

Las sanciones son aplicadas conforme la legislación nacional de cada país.

En **El Salvador**, el usuario puede solicitar la modificación de cualquier dato de la declaración antes de que la declaración se someta al proceso selectivo y aleatorio.

Sin embargo, para conocimiento del usuario, se encuentran establecidos en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras los datos de la declaración de

mercancías que pueden causar una sanción, tales como haber mentido en la clasificación arancelaria, la cantidad de bultos o el valor y peso.

Las rectificaciones o modificaciones a las declaraciones de importación se realizan en **Honduras** mediante una contraescritura en el Sistema SIDUNEA, dejando constancia en el acta de inspección de los hechos y generando un nuevo boletín de liquidación con el monto dejado de percibir por el total de los impuestos.

En **México**, los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación de dicho pedimento.

Los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, siempre que lo hagan antes de activar el mecanismo de selección automatizado. Una vez activado éste, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones, cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifiquen, entre otros, los datos que permitan la cuantificación, características, identificación y origen de las mercancías.

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento. Sólo podrá efectuarse cuando éstos hubieran concluido. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación. La rectificación del pedimento no se debe entender como una resolución favorable al particular y no limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Siempre que exista un error en las declaraciones de importación o exportación se debe realizar una declaración de corrección, con independencia de si el error se detecta dentro del proceso de inspección o lo detecta el declarante.

En nuestra legislación aduanera no existen sanciones para los errores de tipo formal.

Cuando el error cometido origina el pago de una sanción, el declarante puede, de manera voluntaria, realizar la corrección y cancelar los mayores tributos y la sanción. Si el error no origina sanción, lo único que hace el declarante es corregir de manera voluntaria o con autorización de la autoridad aduanera. En todos los casos se debe presentar una nueva declaración, diligenciando en la casilla correspondiente al tipo de declaración, la de 'corrección'.

Si el error se detecta dentro de una investigación que se lleve a cabo en la aduana, se profiere un requerimiento especial aduanero donde se informan los hechos, los mayores tributos a cancelar y la sanción, teniendo el declarante el derecho de aportar pruebas adicionales a las ya presentadas. En caso de confirmarse el requerimiento, se profiere una liquidación oficial de revisión de valor o de corrección, que puede ser recurrida por el declarante.

En **Panamá**, todo error que se detecte en la declaración durante el proceso de despacho debe corregirse mediante la confección de una nueva declaración, que denominamos 'rectificación'. Si el error detectado se refiere al pago de tributos a la aduana en cantidades menores a lo que corresponde, se efectuará la rectificación cancelando esa diferencia más un recargo del 50 %.

En **Uruguay**, si se requieren rectificaciones que afectan a la liquidación, la declaración debe anularse y tramitarse una nueva.

Si se trata de campos del DUA que pueden modificarse o de un despacho con reconocimiento físico (canal rojo), el verificador actuante puede ingresar modificaciones a la declaración. En caso de ser canal verde o naranja, debe quedar constancia escrita de la modificación operada en el documento aduanero.

En **Paraguay**, la declaración detallada una vez registrada será inalterable, con excepción de la existencia de causas justificadas comprobadas por la autoridad aduanera, siempre que se trate de una inexactitud formal comprobable de la simple lectura de los documentos y ésta sea solicitada con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento de fiscalización de las mercaderías, con las excepciones establecidas en las normas

reglamentarias y toda vez que no tienda a eludir una falta o infracción aduanera.

Las reclamaciones o discrepancias del importador o quien tenga la disponibilidad jurídica de las mercaderías en cuanto a errores sobre cantidad, calidad, daños y averías, deberán ser realizadas antes de la salida de las mercaderías de los depósitos aduaneros y dentro del término de tres días hábiles desde la fecha de notificación de la actuación aduanera.

Una vez concluido el libramiento y salida la mercadería de los depósitos aduaneros, los interesados sólo podrán reclamar sobre errores formales, ya sean aritméticos en la liquidación o diferencia en la alícuota del arancel aduanero y valoración aduanera, que surjan del propio texto del despacho, documentos u otros elementos de prueba, de conformidad con los requisitos establecidos en las normas reglamentarias.

Cuando el funcionario, dentro del proceso de control, detecta algún error que podría perjudicar al fisco en la regular percepción de los tributos, detiene los trámites del despacho y comunica a la instancia respectiva, a los efectos de las contra liquidaciones y multas, si correspondiere.

En ese sentido, la inexactitud en cualquier declaración relativa a las operaciones aduaneras de importación o exportación no será considerada falta aduanera por diferencia si el declarante ha indicado todos los elementos necesarios para que el servicio aduanero pueda establecer la correcta tributación y la misma es comprobable mediante la simple lectura de la propia declaración y los documentos respectivos. Esta inexactitud puede referirse a errores de transcripción, de cálculo, inadvertencia de algunos elementos necesarios para determinar el valor en aduana, la conversión de monedas, la clasificación arancelaria cuando los otros elementos han sido correctamente declarados y en la cantidad de carga y el peso correspondiente.

En **Brasil**, cualquier rectificación a realizar en la declaración antes de levantar la mercancía se efectúa por el propio importador a través de SISCOMEX. Posteriormente a la entrega de la mercancía, la rectificación será realizada a solicitud del importador o de oficio.

Si la rectificación implica la afectación a algún dato de la declaración se impondrán las correspondientes sanciones.

6. REVISIÓN A POSTERIORI

La revisión a posteriori está incorporada en el Código aduanero comunitario y se desarrolla mediante normativa nacional. En España, éste desarrollo está contenido en la Ley General Tributaria.

Tras la concesión del levante de las mercancías, las autoridades aduaneras podrán, por propia iniciativa o a petición del declarante, proceder a la revisión de la declaración.

La revisión implicará el control de los documentos y datos comerciales relativos a las operaciones de importación y exportación de la mercancía, así como las operaciones ulteriores.

Los controles podrán realizarse ante el declarante o su representante. Las autoridades también podrán proceder al examen de las mercancías cuando éstas puedan ser todavía presentadas.

Los órganos de gestión tienen facultades más limitadas que los órganos de inspección en materia de revisión a posteriori.

De acuerdo con la normativa nacional sobre control a posteriori en fase de gestión, se pueden distinguir dos categorías de actividades, la verificación de datos y la comprobación limitada.

La verificación de datos consiste en comprobar la declaración para que ésta no adolezca de defectos formales, incurra en errores aritméticos o existan discrepancias entre los datos que constan en la Administración y los consignados en la declaración.

La comprobación limitada implica actuaciones de revisión más profundas, como el examen de registros y otra documentación aportada o requerida al efecto.

Si de la comprobación limitada o de la verificación de datos la aduana apreciase un menor ingreso al comprobado, efectuará una 'liquidación complementaria' que será notificada a los interesados. Éstos podrán efectuar alegaciones o interponer recursos en defensa de sus derechos.

Al igual que en el caso de la revisión en el momento del despacho, toda rectificación efectuada durante la revisión a posteriori dará lugar al inicio de un procedimiento sancionador.

7. RÉGIMEN ADUANERO DE TRÁNSITO

7.1. Introducción

Nos encontramos ante un régimen que surge de las necesidades económicas derivadas de los pagos de los derechos aduaneros en un país donde las mercancías sólo están de paso.

De un régimen de pago y devolución de derechos pasamos a otro basado en un sistema de garantías que sólo se ejecutan en el caso de que las mercancías que salgan del país no sean las mismas que se introdujeron.

En la actualidad, al margen de las importantes modificaciones que supone la incorporación de cada nuevo firmante del Convenio, el propio tránsito comunitario se encuentra envuelto en un proceso de reforma con el objeto de mejorar el nivel de control y agilizar todavía más la circulación de mercancías.

Para ello se ha diseñado un procedimiento informatizado conocido como NCTS ('New Computerized Transit System'). Operativo desde 1994, en la actualidad se encuentra en una fase de informatización muy avanzada, permitiendo el intercambio de mensajes por medios telemáticos entre las oficinas aduaneras de los EM.

7.2. Tránsito común

El convenio actual data del 20 de mayo de 1987. Lo conforman los Estados miembros de la Comunidad Europea y los países EFTA (Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia).

El convenio lo dirige y administra la comisión mixta CEEFTA. Contempla la utilización del DUA para formalizar los movimientos de mercancías entre estos países.

El sistema está basado en una suspensión de derechos, IVA, Impuestos Especiales y otros gravámenes que puedan recaer sobre las mercancías mientras éstas no hayan alcanzado su destino final. De este modo se evitan los trámites aduaneros en frontera y los costes económicos derivados del pago y devolución de derechos en cada Estado.

El procedimiento de tránsito común es administrado a través de un conjunto de oficinas instaladas en las partes contratantes. Estas oficinas se denominan de tránsito, de partida y de destino.

El funcionamiento del procedimiento es sencillo. Comienza presentando las mercancías ante la oficina de partida y concluye al presentarlas en la de destino, pudiendo durante el desplazamiento la mercancía ser objeto de control por una oficina de paso.

El régimen se ultimará cuando la oficina de partida reciba una copia del documento que viajó con las mercancías debidamente diligenciado por la oficina de destino con sus resultados de control. En ese momento, queda liberada la responsabilidad del obligado principal.

Esta responsabilidad implica la obligación de presentar las mercancías y la declaración en la oficina de destino, así como el pago de los derechos motivado por cualquier irregularidad, aspecto este último que se cumple mediante la constitución de una garantía por dichos derechos.

7.3. El tránsito comunitario

El tránsito comunitario es, con carácter general, un procedimiento análogo al tránsito común, pero sólo aplicable a trayectos que comiencen y terminen en la Comunidad.

Su regulación se recoge en el Código Aduanero y en su Reglamento de aplicación.

Existen dos tipos de tránsito comunitario:

- **Tránsito comunitario interno.** Se aplica a las mercancías comunitarias que circulan de un punto a otro de la Comunidad atravesando un país tercero sin que se modifique su estatuto aduanero.

También se aplica a mercancías comunitarias que circulen entre partes donde no se aplique la directiva IVA o entre zonas IVA y no IVA.

- **Tránsito comunitario externo.** se aplica fundamentalmente para la circulación de mercancías no comunitarias por el territorio aduanero comunitario con los derechos suspendidos y sin que se les apliquen otras medidas de política comercial.

7.3. El régimen aduanero de tránsito en los países iberoamericanos

En el ámbito de la **Comunidad Andina**, el régimen de Tránsito se encuentra regulado en las Decisiones 399 de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (Reglamentada mediante la Resolución 300) y 617 de Tránsito Aduanero Comunitario, utilizándose el Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero, formulario para el transporte por carretera.

El régimen de tránsito es aplicado en las operaciones de tránsito aduanero de mercancías por los territorios de los países miembros de la Comunidad Andina, tanto para las provenientes de un país miembro como para las

provenientes de terceros países no miembros de la Comunidad Andina.

En la Comunidad Andina, cuando procede de países que pertenecen al esquema de integración, se aplica la norma comunitaria existente en la materia (Tránsito Comunitario). Si la mercancía proviene de un tercer país, se le da el tratamiento establecido en la legislación nacional que regula la materia de tránsito internacional.

En **Bolivia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay** se aplica el Convenio de Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur (ATIT). Se utiliza el Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero, para el transporte por carretera en el ámbito del ATIT, y el Conocimiento - Carta de Porte Internacional/Declaración de Tránsito Aduanero, para el transporte realizado vía ferroviaria en el ámbito del ATIT. Todo ello aplicable al tránsito aduanero de mercancías por los territorios de los países signatarios de este Convenio, tanto si provienen o no de estos países signatarios.

Este Acuerdo prevé un régimen de tránsito en el que se aporte una garantía global representada por la flota del transportista, precintos aduaneros homologados a nivel regional y controles no intrusivos (es decir, únicamente controles de precintos y patentes) en los lugares de paso.

En **Colombia**, el régimen de tránsito aduanero establece dos categorías:

- El tránsito aduanero a nivel nacional. Contempla las modalidades de tránsito propiamente dicho, cabotaje y trasbordo. También contempla la operación del transporte multimodal.
- El tránsito aduanero internacional. Está regulado por la Decisión 617 antes citada, y se conoce con el nombre de Tránsito Aduanero Comunitario. Se aplica cuando se transportan mercancías bajo dicho régimen únicamente entre los países miembros de la Comunidad Andina.

En **Centroamérica**, el tránsito es aplicable a cualquier mercancía que ingrese al territorio de la región. Está

regulado por lo indicado en el Reglamento para el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre.

En **Honduras** existen dos regímenes de tránsito aduanero:

- Tránsito interno: cuando la aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará de aplicar el régimen correspondiente y cuando la aduana interior envía las mercancías nacionales o nacionalizadas a la de salida para su tratamiento posterior.
- Tránsito internacional: cuando la aduana de entrada envía a la de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero y cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

En **Costa Rica** existen igualmente dos tipos de tránsito, dependiendo de si la mercancía procede de otro país centroamericano o de un tercer país. En ambas situaciones se identifica con una declaración de tránsito internacional.

La declaración de tránsito debe efectuarla el declarante (transportista o agente aduanero) mediante transmisión electrónica de datos y utilizando la clave de acceso confidencial asignada por el Servicio Nacional de Aduanas.

Cuando un agente aduanero declara el tránsito aduanero y es el responsable de la movilización de la unidad de transporte (UT) hasta el lugar de destino, deberá cumplir con todas y cada una de las obligaciones estipuladas en la legislación vigente y el presente procedimiento aplicables al transportista aduanero.

Si un agente aduanero solamente declara el tránsito aduanero pero no realiza la movilización de la UT hasta el lugar de destino, deberá contratar los servicios de un transportista aduanero para que ejecute el tránsito de las mercancías.

El Servicio Nacional de Aduanas autoriza la realización de un único tránsito interno. Cuando se trate de un tránsito internacional que finalice en una aduana de

ingreso terrestre, las mercancías pueden ser objeto de un tránsito interno. Para el caso de mercancías destinadas a los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo, y cuando la operación lo requiera, se autorizan segundos tránsitos internos.

No obstante, se autoriza también un segundo tránsito para aquellas mercancías que, ingresando amparadas en un conocimiento de embarque matriz (consolidado), se haya indicado en el manifiesto de desconsolidación en el conocimiento de embarque individualizado como lugar de destino final una ubicación diferente a la seleccionada por el consignatario de mayor volumen.

Cuando se trate de tránsitos internacionales, el declarante debe ajustarse a lo establecido en el Reglamento de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre vigente a la fecha, así como a las disposiciones de la legislación nacional.

Las operaciones de consolidación o descarga de mercancías que requieran efectuarse en el transcurso de un tránsito internacional sólo pueden llevarse a cabo en las instalaciones de la aduana o de un depositario aduanero. Concluida la operación el tránsito debe reiniciarse inmediatamente.

La movilización de las mercancías en tránsito interno o internacional que se declare debe realizarse por transportistas autorizados por la Dirección General de Aduanas, con medios de transporte y personal registrados, o por transportistas internacionales que estén inscritos en el país signatario. Esta obligación es igualmente aplicable a movilizaciones de mercancías amparadas a un DUA de importación o exportación que tengan asociado un control de tránsito.

Los documentos obligatorios que sustentan la declaración aduanera, según la modalidad de tránsito, deben ser escaneados y enviados a la aduana a través de la Red de Valor Agregado (VAN). Serán archivados y custodiados por el auxiliar de la función pública aduanera durante cinco años.

El inventario de las mercancías destinadas a tránsito aduanero puede ser asociado al DUA en distintos momentos durante el proceso de autorización del

régimen, para lo que debe declarar en el campo denominado 'momento de declaración del inventario'.

El DUA tránsito deberá emplear varias opciones en función del documento que ampare la mercancía o de la ubicación de la misma.

El régimen de tránsito se dará por finiquitado con la descarga y recepción formal de los bultos por parte del responsable del lugar de ubicación autorizado como destino. Cuando un mismo auxiliar de la función pública declara el régimen de tránsito aduanero y realiza la movilización de las mercancías, es responsable de toda la operación aduanera. Cuando el declarante es un auxiliar diferente al que realiza la movilización, cada auxiliar asume la responsabilidad acorde a su competencia. El encargado de movilizar las UT y su carga hasta el lugar de destino debe portar el comprobante de autorización de salida del tránsito y ponerlo a disposición de las autoridades competentes.

Previamente al arribo del medio de transporte, el declarante puede presentar en forma anticipada la declaración electrónica para el tránsito aduanero.

El tránsito deberá iniciarse en un plazo no mayor a 72 horas naturales contadas a partir de la aceptación del DUA. Tendrá que realizarse por la ruta y en el tiempo de recorrido legalmente establecido.

En **Panamá** no existen diferentes tipos de tránsito en función de la diferencia de procedencia de la mercancía en tránsito.

En **MERCOSUR** fue aprobada Resolución N° 17/04 por la que se aprueba la Norma relativa a la Informatización del Manifiesto Internacional de Cargas/Declaración de Tránsito Aduanero y al Seguimiento de la Operación entre los Estados parte del MERCOSUR'.

Cuando se trata de tránsito internacional terrestre entre dos Estados parte, la sola declaración del transportista (manifiesto de carga terrestre) con los datos de la mercadería y los precintos es suficiente (MICDTA).

En ese caso se ingresan los datos del manifiesto al Sistema Informático María y se inicia la operación en la aduana de ingreso, que culmina por la aduana de salida.

Cuando el tránsito procede de extrazona o surge de las descargas en puertos o aeropuertos debe iniciarse el despacho de tránsito.

7.4. Estatuto de las mercancías

El estatuto aduanero de las mercancías desempeña un papel esencial en el régimen de tránsito. Dependiendo de si las mercancías tienen un estatuto comunitario o no el tránsito será interno o externo.

Desde el punto de vista del régimen de tránsito, las mercancías pueden clasificarse en dos categorías:

- Mercancías con estatuto aduanero de mercancías comunitarias (mercancías comunitarias).
- Mercancías sin estatuto aduanero de mercancías comunitarias (mercancías no comunitarias).

Son mercancías comunitarias:

- Las mercancías originarias de la CE.
- Las mercancías importadas de un país o territorio no perteneciente a la CE y despachadas a libre práctica.
- Las mercancías obtenidas en la CE a partir de las mercancías indicadas en el punto primero y segundo.

Son mercancías no comunitarias las no contempladas en el párrafo anterior. Asimismo, las mercancías comunitarias perderán su estatuto al abandonar efectivamente el territorio aduanero comunitario.

Son muy variadas las formas de probar el estatuto comunitario.

7.5. Garantías de tránsito

Si bien el régimen de tránsito constituye un régimen suspensivo del pago de los derechos e impuestos, este hecho motiva que el obligado principal del tránsito deba prestar una garantía al objeto de asegurar el pago de la deuda aduanera y demás gravámenes que puedan surgir.

La garantía debe constituirse antes de iniciar la operación de tránsito como una condición necesaria para la admisión de las declaraciones.

La garantía podrá ser **individual**, para una sola operación de tránsito, o **global**, para un conjunto de operaciones de tránsito cuando el obligado principal disponga de una autorización concedida por el Estado miembro en el que esté establecido.

La garantía individual podrá constituirse mediante depósito en efectivo o mediante fianza. La garantía individual mediante fianza podrá adoptar la forma de títulos de garantía extendidos a favor de las personas que actúen como obligados principales.

Entre los requisitos exigibles para la autorización de una garantía global destacan los siguientes:

- El obligado principal deberá estar establecido en la parte contratante en la que se constituye la garantía.
- El obligado principal deberá utilizar regularmente el régimen de tránsito.
- El obligado principal no debe haber cometido infracciones graves o reiteradas a la legislación aduanera o fiscal.
- El obligado principal dispondrá de registros que permitan a las autoridades competentes realizar un control eficaz del régimen.

Estas garantías han de ser válidas en todas las partes contratantes, para el caso de tránsito común, y en todos los Estados miembros para el tránsito comunitario.

Existen supuestos de dispensa de garantía para determinadas mercancías:

- Mercancías transportadas por vía aérea. No obstante, esta dispensa no es aplicable si las mercancías son transportadas por carretera con cargo a un título de transporte aéreo.
- Mercancías por el río Rin y las vías fluviales renanas.
- Transportes por canalizaciones.
- Transportes de mercancías por ferrocarril o grandes contenedores. Esta dispensa de garantía sólo resultará de aplicación a las operaciones de tránsito realizadas por las compañías ferroviarias con arreglo al procedimiento simplificado.
- Mercancía correspondiente a administraciones públicas establecidas en la Comunidad Europea.

El obligado principal puede utilizar la garantía global o la dispensa de garantía dentro del límite del importe de referencia. El importe de referencia corresponderá al importe de la deuda aduanera y demás cargas que puedan originarse respecto a las mercancías incluidas por el obligado principal en el régimen de tránsito en un período mínimo de una semana.

La determinación del importe de referencia se realizará por la oficina de garantía en colaboración con el interesado a partir de la información disponible sobre las mercancías transportadas en el pasado. También será importante con este fin realizar una estimación del volumen de las operaciones de tránsito que se efectuarán en el futuro teniendo en cuenta la información reflejada en la documentación comercial y contable del interesado.

Para determinar el importe de referencia se calculará el importe de la deuda aduanera que pueda originarse en cada operación de tránsito, teniendo en cuenta el importe de los derechos máximos aplicables a las mercancías en la parte contratante de la oficina de garantía. Cuando no se disponga de los datos necesarios para efectuar este cálculo, se supondrá que el importe es de 7.000 euros, a menos que de la información a

disposición de la autoridad aduanera resulte otro importe.

La oficina de garantía revisará anualmente el importe de referencia a partir de la información obtenida de la oficina u oficinas de partida, procediendo, en su caso, a su reajuste.

El obligado principal asegurará que los importes garantizados correspondientes a las distintas operaciones de tránsito iniciadas y no finalizadas no superan el importe de referencia. Si un importe de referencia resulta insuficiente para cubrir las operaciones de tránsito, tiene la obligación de comunicar esta circunstancia a la oficina de garantía. El fiador del régimen de tránsito es una tercera persona física o jurídica que se compromete a pagar solidariamente con el obligado principal la cuantía de la deuda que pueda originarse dentro del límite del importe garantizado.

En el ámbito comunitario, el fiador deberá estar establecido en la Comunidad Europea (no necesariamente deberá estar establecido en el Estado miembro en que se constituya la garantía), y deberá estar autorizado por las autoridades aduaneras en un Estado miembro en base a su norma nacional.

La responsabilidad del fiador nace con la aceptación por la oficina de la garantía de su compromiso solidario de pago de la deuda que pueda originarse. Esta responsabilidad se hará efectiva desde el momento en que la oficina de partida conceda el levante de las mercancías incluidas en la declaración de tránsito correspondiente, manteniéndose mientras el importe de la deuda sea exigible.

El fiador debe indicar un domicilio o fijar un representante en cada país para el que la garantía sea válida. Cada país iniciará y dirigirá las acciones de recaudación de la deuda debida contra el fiador en base a lo regulado en sus respectivas normas nacionales.

La autoridad aduanera competente notificará al fiador la no ultimación del régimen en el plazo de doce meses a contar desde la fecha de admisión de la declaración de tránsito. De no efectuarse esta notificación, el fiador quedará relevado de sus responsabilidades. En el plazo de tres años se le notificará la posibilidad de exigir el

pago de la deuda correspondiente a la operación de tránsito de que se trate.

7.5. La garantía de tránsito en los países iberoamericanos

En toda operación de tránsito aduanero comunitario en la **Comunidad Andina** el obligado principal deberá constituir una garantía económica, a fin de garantizar el pago de los derechos e impuestos, recargos, intereses y sanciones que los países miembros eventualmente puedan exigir por las mercancías que circulen en sus territorios con ocasión de una operación de tránsito aduanero comunitario.

Cuando el tránsito aduanero comunitario se efectúe bajo una operación de transporte internacional de mercancías por carretera, los vehículos habilitados y las unidades de carga registradas por la aduana se constituyen de pleno derecho en garantía exigible y válida por el monto de los derechos e impuestos, recargos, intereses y sanciones derivados de la internación temporal de dicho vehículo y unidades de carga y del incumplimiento de sus obligaciones como transportista en los territorios aduaneros de los países miembros. El transportista podrá sustituir esta garantía por una económica a satisfacción de las autoridades aduaneras.

En **Bolivia**, la garantía de tránsito se constituye de acuerdo con la normativa nacional. Así, las empresas nacionales deben constituir garantía económica ante la autoridad nacional boliviana. Para las extranjeras, la garantía está constituida por los medios de transporte registrados ante la autoridad nacional boliviana.

En **Venezuela** se establecen las siguientes garantías

- La garantía económica.
- Los medios de transporte y las unidades de carga como opción en el caso de tránsito aduanero comunitario.

En **Colombia**, toda operación de tránsito aduanero deberá estar amparada por las siguientes garantías:

- a) Garantía a cargo del declarante para respaldar el pago de los tributos aduaneros y las sanciones a que haya lugar.

Cuando el declarante sea una sociedad de intermediación aduanera, un usuario aduanero permanente o un usuario altamente exportador, la garantía global constituida con ocasión de su autorización o reconocimiento e inscripción respaldará el cumplimiento de sus obligaciones en el régimen de tránsito.

En los demás casos, el declarante deberá otorgar garantía específica equivalente al 40 % del valor FOB de la mercancía.

- b) Garantía por la finalización de la modalidad, a cargo del transportador, para respaldar las obligaciones de finalización del régimen dentro de los plazos autorizados y por la correcta ejecución de la operación de tránsito aduanero.

Las empresas transportadoras inscritas y autorizadas para realizar tránsitos aduaneros deberán garantizar sus operaciones mediante la constitución de una garantía global, bancaria o de compañía de seguros, equivalente a mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando, excepcionalmente, la operación de tránsito aduanero se realice en medios de transporte pertenecientes a las empresas declarantes, éstas deberán garantizar la finalización de la modalidad a través de la constitución de una garantía específica, bancaria o de compañía de seguros.

En **Centroamérica**, según el Reglamento para el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, las unidades de transporte se constituyen, de pleno derecho, como garantía exigible, válida y ejecutoria para responder por los derechos e impuestos aplicables sobre las mercancías transportadas bajo el régimen de tránsito aduanero internacional.

En **El Salvador** no se requiere garantía para el tránsito. Se ha realizado un registro de transportistas, quienes son responsables de la entrega de las mercancías.

En **Honduras**, los medios de transporte, conforme a este Reglamento, se constituyen de pleno derecho como garantía exigible, válida y ejecutoria para responder por los derechos e impuestos aplicables sobre las mercancías transportadas bajo el régimen de tránsito aduanero.

Para el tránsito interno se rinde una garantía bancaria por cada embarque. Ésta cubre el total de los impuestos de las mercancías sujetas a dicho régimen.

En **Costa Rica**, la aduana de ingreso puede exigir garantía suficiente que cubra la obligación tributaria aduanera que podría causar la importación definitiva de las mercancías objeto de tránsito internacional.

En **México** están obligados a garantizar, mediante depósitos en las cuentas aduaneras de garantía o mediante alguna de las formas que señala el Código Fiscal de la Federación, quienes, entre otros, efectúen el tránsito interno o internacional de mercancías, por el monto que corresponda a las contribuciones y cuotas compensatorias que se determinen provisionalmente en el pedimento o las que correspondan tomando en cuenta el valor de transacción de mercancías idénticas o similares, en los casos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

En **Panamá** no se presentan garantías para la realización del tránsito aduanero.

En **MERCOSUR**, en el marco del ATIT, la garantía del tránsito es la flota.

En **Uruguay**, las únicas garantías (fianzas) que se exigen en las operaciones de tránsito de mercaderías son para la circulación entre aduanas de productos sensibles como cigarrillos y whisky.

Las demás mercaderías sólo viajan con precintos colocados por la aduana de salida.

Eventualmente, y si se estima conveniente, puede designarse un funcionario como custodia de la mercadería hasta el punto de destino.

En **Paraguay**, para garantizar las mercaderías en tránsito internacional por el país, se afianzan los tributos

aduaneros y accesorios. Se aceptan las modalidades previstas dentro del Código Aduanero, como pólizas, dinero en efectivo, garantía bancaria, garantía prendaria o hipotecaria y certificados de depósito y 'warrant', salvo lo dispuesto en los convenios internacionales.

En **Brasil**, las garantías del tránsito se formalizan en el 'Término de Responsabilidades del Tránsito Aduanero' con validez de tres años y firmadas por el transportista, que debe declarar que es el fiel depositario de la mercancía mientras dure la operación de tránsito. La firma de este documento es condición indispensable para iniciar el tránsito sin perjuicio de que exista dispensa de garantía. La garantía asegura las obligaciones tributarias suspensas con el tránsito, pudiéndose aportar en forma de fianza, efectivo o seguro aduanero.

La garantía por operación será calculada automáticamente por el sistema y será comunicada al transportista.

7.6. Recomendaciones de mejora

Por lo descrito en los distintos países, las garantías exigidas con carácter general para amparar el régimen de tránsito son garantías constituidas por los medios de transporte.

La garantía del tránsito tiene como objetivo el cubrir la deuda aduanera que pudiera generarse por el incumplimiento del régimen.

La garantía como instrumento de cobertura resulta tanto más eficaz cuanto mayor sea su disponibilidad en términos monetarios.

Las garantías monetarias constituidas en sus diversas formas, fianzas, depósitos, etc., constituyen un instrumento de fácil y rápida ejecución. No sucede lo mismo con los elementos de transporte que, para convertirse en efectivo, deberían ser vendidos mediante subasta.

La subasta requiere un procedimiento largo y costoso de cuyo resultado no siempre se obtiene un equivalente ajustado al valor real del elemento vendido.

Asimismo, se hace necesario un sistema de garantías que sea reconocido por todos los Estados.

Por tanto, lo recomendable sería la exigencia de una garantía monetaria que pudiese ser ejecutada por cualquier Estado responsable de la recaudación de la deuda generada por incumplimiento del régimen.

7.7. La informatización del tránsito. 'New Computerized Transit System'

Para estudiar el procedimiento de tránsito es esencial entender el sistema NCTS. El NCTS es un sistema computerizado basado en el intercambio electrónico de mensajes. Estos mensajes reemplazan a algunos documentos utilizados en este procedimiento aduanero.

Los mensajes se producen entre el operador y las autoridades aduaneras (dominio externo), entre las propias autoridades aduaneras nacionales (dominio nacional) y entre las administraciones aduaneras y la Comisión Europea (dominio común).

Este sistema de NCTS es aplicable a todos los supuestos de tránsito, salvo los procedimientos simplificados.

Este sistema sólo cubre las mercancías transportadas en un único medio de transporte.

7.8. La informatización del tránsito en los países iberoamericanos

En **Venezuela**, el transportista o el agente de aduana utiliza el módulo MODCAR para transmitir y registrar en el sistema aduanero automatizado la declaración de tránsito aduanero. Presenta ante el funcionario los ejemplares de la declaración de tránsito aduanero, adjuntando copia de los documentos de transporte relacionados.

La aduana de partida verifica que la declaración esté debidamente firmada y que los datos coincidan con los registrados en el sistema. El funcionario realiza la revisión externa de los bultos o contenedores y verifica el estado de los precintos aduaneros. Si está conforme, el funcionario procede al registro en el sistema de la operación y el sistema transfiere electrónicamente la información del tránsito a la aduana de destino. El funcionario firma y sella los documentos y los devuelve al transportista o al agente para la continuación del tránsito.

El transportista o agente de aduana presenta la declaración de tránsito en la aduana de destino, que verifica los datos con el medio de transporte, la unidad de carga, los precintos y comprueba la coincidencia de los números de identificación. Si está conforme, el funcionario ingresa el número de registro y la fecha de llegada. El sistema asigna el número de validación y automáticamente reporta la finalización del tránsito a la aduana de partida.

En **Bolivia**, el tratamiento informático del sistema de tránsito es el que a continuación se describe.

En la aduana de origen, el transportador ingresa los datos del tránsito aduanero en el sistema informático y los archiva. El funcionario de la aduana verifica los datos archivados por el transportador y registra el tránsito aduanero a través del sistema informático.

El sistema informático transmite automáticamente la información a la aduana de destino.

En la aduana de destino, el funcionario de la aduana recupera los datos del tránsito aduanero a través del sistema informático, los verifica y valida, cerrando el tránsito aduanero a través del sistema informático.

Finalmente, el sistema informático transmite automáticamente la información a la aduana de ingreso.

En **Colombia** no hay un sistema informático para el régimen de tránsito aduanero. Actualmente existe una funcionalidad dentro del sistema de importaciones que permite el registro de la autorización de salida y de la finalización del tránsito.

En cuanto a los tránsitos de exportación, el sistema permite iniciar procesos de exportación en una aduana diferente al lugar de salida de la mercancía, constituyéndose en esos casos en una declaración de tránsito para exportaciones.

Los tránsitos en la región de **Centroamérica** se encuentran debidamente informatizados. El acceso a las aplicaciones puede ser por medio de páginas web o de módulos facilitados por el Servicio Aduanero.

En **El Salvador** se diseñó y elaboró un sistema para el control de los tránsitos (SISTRANS). Éste se encuentra en la página web de la aduana, pudiendo acceder a ella los auxiliares de la función pública aduanera autorizados.

En **Honduras** se registra en el sistema automático el 100 % de los tránsitos internos e internacionales para controlar el inicio y cierre de los mismos.

En **Costa Rica**, la declaración de tránsito debe efectuarla el declarante (transportista o agente aduanero) mediante transmisión electrónica de datos, utilizando la clave de acceso confidencial asignada por el Servicio Nacional de Aduanas. Los documentos obligatorios que sustentan la declaración aduanera, según la modalidad de tránsito, deben ser escaneados y enviados a la aduana a través de la Red de Valor Agregado (VAN).

Las operaciones de tránsito en **Panamá** se realizan a través del sistema informático aduanero. Su naturaleza es totalmente electrónica.

En **MERCOSUR** se encuentra armonizado el tránsito con la Resolución GMC N° 17/04. Está en etapa de implementación el Sistema Informático de Tránsito Aduanero (SINTIA) a nivel regional, previsto para fines de 2006.

Por un lado, se ha concretado el intercambio de datos entre las aduanas a partir de las declaraciones de exportación entre los países; por otro, se han adelantado los trabajos para el denominado MIC/DTA electrónico.

Básicamente, el procedimiento comunitario diseñado consiste en el registro informático de los datos del MIC/DTA de la secuencia de eventos de control aduanero sobre la operación en los distintos países

participantes del tránsito y en la disposición de la información de todos estos eventos para los países involucrados mediante la transmisión electrónica de datos, lo que permitirá la determinación del estado de trámite de la operación.

Argentina se encuentra informatizado el tránsito aduanero (desde el año 2000), tanto las declaraciones sumarias (TRAS) como las declaraciones detalladas (TR).

Se aplica tecnología denominada Dispositivo Electrónico de Seguridad (DES) en el área metropolitana y se encuentra en análisis la tecnología a aplicar para todo el territorio aduanero general.

En Uruguay, los tránsitos de mercaderías están informatizados, debiéndose declarar mediante un DUA tránsito. El sistema informático aduanero genera para cada DUA tránsito un número de viaje. Éste deberá llevarse a cabo en determinado lapso de tiempo. Se inicia por parte de la aduana de salida y debe ser recibido por la aduana de destino dentro del tiempo establecido.

En **Brasil**, las declaraciones en régimen de tránsito son procesadas a través de SISCOMEX Tránsito.

7.9. Funcionamiento del régimen de tránsito

La inclusión de las mercancías en un régimen de tránsito implica la presentación de una declaración (DUA).

Para entender el funcionamiento del tránsito hay que distinguir entre una oficina de partida, una oficina de tránsito (de paso) y una oficina de destino. Cada una de ellas debe llevar a cabo las formalidades propias de este régimen.

Formalidades en la oficina de partida

La declaración de tránsito será presentada por el declarante o su representante ante la oficina de partida. Esta oficina admitirá la declaración, si contiene todos los datos obligatorios, o la rechazará indicando el motivo para ser corregido.

La declaración presentada incluirá las mercancías que deban ser cargadas en un medio de transporte único para transportarse desde una misma oficina de partida a una misma oficina de destino.

La declaración se formalizará en un DUA que consta de cuatro ejemplares, acompañando dos de ellos a las mercancías hasta su destino. En el marco del NCTS, estos ejemplares se sustituirán por el documento de acompañamiento único.

Los ejemplares de la declaración son los siguientes:

Ejemplar número 1, en poder de la oficina de partida una vez registrada la declaración.

Ejemplar número 4, que acompaña a las mercancías en su circulación hasta la oficina de destino, donde se conservará.

Ejemplar número 5, 'tornaguía', que acompaña a las mercancías en su circulación hasta la oficina de destino, que lo devolverá al país de partida una vez finalizado el régimen de tránsito.

Ejemplar número 9, de levante, que será conservado por la oficina de partida.

En el marco del proyecto NCTS, en el cual la declaración de tránsito es procesada por la oficina de partida mediante procedimientos informáticos, los ejemplares números 4 y 5 se sustituirán por el documento de acompañamiento, que podrá ser extendido a partir del sistema informático del obligado principal, previa autorización por la autoridad competente.

Una vez admitida la declaración, la oficina de partida decidirá, a partir de la aplicación de su sistema de análisis de riesgo, la necesidad de controlar las mercancías mediante la asignación de los circuitos verde, naranja o rojo.

La oficina de partida admitirá la declaración siempre que cumpla los siguientes requisitos:

- Contenga todos los datos necesarios para la aplicación de las disposiciones reguladoras del régimen.

- Vaya acompañada de los documentos requeridos.
- Se presenten las mercancías ante la aduana.

El declarante deberá aportar garantía. Esta oficina verificará la realidad y suficiencia de la garantía, así como la validez para el resto de las oficinas involucradas en la operación de tránsito. La mercancía se registrará a través de un número de registro.

Las mercancías deberán declarar un itinerario determinado y una duración limitada.

Con carácter general, las mercancías que circulan al amparo del régimen de tránsito deberán ser conducidas a la oficina de destino por un trayecto que esté justificado desde el punto de vista económico.

Sin embargo, cuando se trate de mercancías sensibles (alcohol, tabaco, hidrocarburos, etc.), las autoridades aduaneras o el obligado principal lo estimen necesario, la oficina de partida fijará un itinerario obligatorio. Este itinerario obligatorio se señalará en la casilla 44 del DUA mediante la indicación de los países que se atravesarán (códigos de países).

Este itinerario obligatorio podrá ser cambiado en el curso de la operación de tránsito. En este caso, el transportista deberá diligenciar los ejemplares 4 y 5 del DUA (documento de acompañamiento, en su caso) y presentarlos junto con las mercancías a las autoridades aduaneras del país en cuyo territorio se encuentre el medio de transporte.

La oficina de partida fijará la fecha límite en la cual el envío deberá ser presentado en la oficina de destino, teniendo en cuenta el medio de transporte, el itinerario previsto, la normativa reguladora del transporte y otras disposiciones aplicables, así como los datos apuntados por el obligado principal.

La oficina de partida adoptará las medidas de identificación necesarias de las mercancías incluidas en el régimen de tránsito. Generalmente, esta identificación se asegura mediante el precintado, de forma que la oficina de partida no concederá el levante a dichas mercancías si no puede efectuarse ese precintado. Sin embargo, la oficina de partida podrá eximir del precinto

cuando la descripción de las mercancías en la declaración sea lo suficientemente precisa como para permitir su identificación.

La oficina de partida autorizará el levante de la mercancía, entregando al obligado principal o a su representante los ejemplares 4 y 5 del DUA, y, en el marco de NCTS, el documento de acompañamiento, salvo que el obligado principal disponga de autorización para realizar su impresión.

Formalidades en la oficina de partida en los países iberoamericanos

En la **Comunidad Andina** se debe presentar una 'declaración de tránsito' en la aduana de entrada con los documentos legalmente exigibles. El declarante indica la ruta que seguirá el transporte y presenta la garantía correspondiente a fin de asegurar la salida de la mercancía a su lugar de destino. La aduana de entrada verifica los precintos aduaneros, las otras medidas de garantía y autoriza el despacho a la aduana de salida o aduana de paso.

En **Bolivia**, los trámites que se realizan en la aduana de ingreso en frontera son los siguientes. El transportador transcribe y archiva los datos en el sistema informático y presenta la documentación a la aduana. El funcionario de aduana verifica los documentos, medios de transporte y precintos y asigna las rutas y plazos en el sistema informático. Una vez asignados, registra el tránsito aduanero en el sistema informático y procede al desglose de la documentación.

En **Colombia**, el declarante deberá presentar a la aduana de partida, a través del sistema informático aduanero o diligenciando, el documento establecido por la DIAN junto a los documentos soportes establecidos.

El sistema informático o el funcionario aduanero, verificará la correspondencia entre la información contenida en la declaración de tránsito aduanero y los datos de los documentos de soporte, así como las posibles causas para no aceptar la declaración de tránsito. En caso que todo este conforme con norma, el funcionario aduanero validará la operación, procederá a

la asignación de número y fecha de aceptación y determinará la duración de la modalidad de tránsito de acuerdo con la distancia que separe una aduana de partida de una de destino, para lo cual existe una tabla de distancias. El plazo no puede ser superior a 15 días calendarios por vía terrestre y 20 días calendarios por vía de ferrocarril.

El sistema o el funcionario verificador determinarán a que mercancías se les practica el reconocimiento externo de la carga para que los inspectores procedan a realizarlo. Si todo está normal, el inspector homologa los precintos o coloca el de la entidad y firmar la declaración para que la carga salga del lugar de arribo hasta el depósito de destino.

En **Centroamérica**, con base al Reglamento para el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, la operación del tránsito consiste en lo siguiente: el usuario realiza la transmisión electrónica de la declaración de tránsito a la aduana, que autoriza el tránsito asignando ruta y el plazo.

En **Costa Rica**, el tránsito deberá iniciarse en un plazo no mayor a 72 horas naturales contadas a partir de la aceptación del DUA, y deberá realizarse por la ruta y en el tiempo de recorrido legalmente establecido.

En **México**, el agente aduanal podrá optar por elaborar el pedimento de tránsito con la descripción, cantidad y valor de las mercancías conforme a la factura que las ampare. En el supuesto de transitos que se inicien en las aduanas marítimas, la descripción también se sustentará en la información del conocimiento de embarque.

En el caso de que el mecanismo de selección automatizado determine 'reconocimiento aduanero', éste consistirá en el cotejo de los sellos consignados en el pedimento contra los que físicamente ostente el medio de transporte, así como la revisión documental del pedimento y de los documentos que se le acompañen.

En el caso de tránsito en contenedores de doble estriba, cuyo resultado sea de reconocimiento aduanero, no se verificarán los sellos fiscales y tampoco se exigirá el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias, sino que se enviará la información a la aduana de despacho a fin que esta última practique el

reconocimiento en los términos citados en el punto anterior.

Las aduanas de inicio de tránsito practicarán verificaciones de mercancías en transporte solamente en caso de que detecten riesgos en materia de salud, sanidad animal o vegetal, de medio ambiente, seguridad nacional, o cuando no se presente la documentación aduanera correspondiente.

En los casos en que se requiera solicitar la validez de los documentos que se presenten, la aduana de inicio permitirá que el vehículo comience su recorrido y gestionará, a más tardar al día siguiente del tránsito, el inicio de la investigación con las unidades administrativas correspondientes, dando aviso a la aduana de destino, vía fax o mediante correo electrónico, de las gestiones iniciadas e indicando el pedimento de tránsito y los datos de identificación del vehículo. Será ésta última la que ejecute, en su caso, los resultados de la investigación.

En **Panamá**, los trámites del tránsito aduanero son ágiles y sencillos. Una vez la carga esté debidamente registrada a su llegada al país en el módulo de control de carga, existe la posibilidad de efectuar el tránsito correspondiente mediante una solicitud electrónica.

El sistema informático asigna una numeración a la solicitud. El funcionario de aduanas donde se encuentra la mercancía realiza la autorización e imprime el formulario según el formato establecido en el sistema.

En **Uruguay**, autorizado el permiso DUA, se da inicio al tránsito en la aduana de salida, registrándose la fecha, hora y el trayecto que debe cumplir el medio de transporte.

La concesión de la aplicación del régimen de tránsito en **Brasil** corresponde a la oficina de partida.

El interesado solicitará la aplicación del régimen mediante una declaración a través del SISCOMEX Tránsito. La declaración estará sometida a criterios de aleatoriedad del sistema de análisis de riesgos.

Serán seleccionadas para reconocimiento físico las mercancías de canal rojo. El reconocimiento se efectuará

en dos etapas: examen documental y verificación del tránsito.

La verificación del tránsito se realizará en presencia del beneficiario del régimen o del transportista. Se examinarán el peso, las cantidades y volúmenes y que los embalajes están conformes con los documentos aportados en la declaración. La verificación puede requerir la apertura de los bultos. Finalizada la verificación se pondrán los precintos para evitar la ruptura de la carga, salvo que no exista riesgo, en cuyo caso las autoridades aduaneras podrán dispensar de la aplicación de los precintos.

Formalidades durante en transporte

El transporte de las mercancías incluidas en el régimen de tránsito se efectuará al amparo de los ejemplares 4 y 5 del DUA (en su caso, documento de acompañamiento), entregados por la oficina de partida al obligado principal.

El envío y los documentos citados se presentarán por el transportista en cada oficina de paso, donde dejará el correspondiente 'aviso de paso', excepto cuando la información relativa al paso de la mercancía se intercambie entre la oficina de partida y la oficina de paso utilizando tecnologías y redes informáticas.

En el supuesto de cambio de oficina de paso, la oficina de paso real remitirá el 'aviso de paso' a la oficina prevista inicialmente e indicada en los ejemplares 4 y 5 (documento de acompañamiento, en su caso).

Si la oficina de paso ve irregularidades mayores, finalizará la operación de tránsito e iniciará el correspondiente procedimiento de investigación. Sin embargo, si se trata de irregularidades menores (no indicar 'procedimiento simplificado', no visado de las modificaciones relativas a la identificación del medio de transporte, ausencia del número de identificación del contenedor o del medio de transporte, etc.), la oficina de paso no interrumpirá la operación de tránsito, pero dejará constancia de los errores en los ejemplares de la declaración.

Si en el curso de la operación de tránsito se produjeran incidentes, el transportista deberá presentar el envío y los ejemplares 4 y 5 (en su caso, documento de acompañamiento) debidamente diligenciados (casillas 55 y 56) ante las autoridades aduaneras más próximas. Entre los incidentes más comunes que pueden producirse destacan los siguientes:

- El cambio de itinerario obligatorio.
- La ruptura de precintos durante el transporte por causa ajena al transportista.
- El trasbordo de mercancías a otro medio de transporte, que se efectuará bajo vigilancia de las autoridades aduaneras que lo visarán (casilla F).
- El peligro inminente que requiera la descarga inmediata, total o parcial, del medio de transporte.
- Cualquier incidente o accidente que pueda afectar al cumplimiento de las obligaciones del obligado principal o del transportista.

Si a la vista de estos incidentes las autoridades aduaneras consideran que la operación de tránsito puede desarrollarse con normalidad, visarán los ejemplares 4 y 5 (en su caso, documento de acompañamiento para NCTS) de la declaración previa adopción de las medidas que consideren oportunas.

Cuando la oficina de partida y la oficina de paso intercambian información utilizando tecnologías y redes informáticas. La comunicación del paso de las mercancías, de las incidencias y de los controles efectuados se realizará por medio de mensajes EDIFACT.

Irregularidades en el régimen de tránsito en los países iberoamericanos

En **Venezuela**, las irregularidades más habituales en el régimen de tránsito son el ocultamiento de mercancía en lugares simulados (doble fondo) o los desvíos de la mercancía durante el recorrido. Estas irregularidades se

controlan corrigiendo y fijando rutas y tiempos de recorrido.

En estos casos, se presume contrabando y se procede de conformidad con la Ley sobre el Delito de Contrabando.

En **Colombia**, las principales irregularidades que se han detectado en el control aduanero en los tránsitos autorizados son las siguientes:

- Fraude en la importación para evadir las restricciones o prohibiciones contempladas en la normativa.
- Autorobo de la carga en tránsito.
- Contrabando técnico de mercancías.
- No entrega de la carga al depósito.
- Cambio de mercancías antes de llegar al depósito.
- Carga en exceso.
- Adulteración de documentos.

Las soluciones tomadas por parte de la aduana han sido las siguientes:

- Operativos aduaneros en sitios diferentes al del lugar de arribo (carreteras), donde se han dado aprehensiones de mercancías diferentes a las autorizadas en el régimen de tránsito.
- Se ha exigido pesar la mercancía que ha sido autorizada en régimen de tránsito antes de salir del puerto, aeropuerto o en el paso de frontera. En muchos casos, cuando el exceso en peso es muy representativo, se procede a practicar la inspección del contenedor para contar la carga, confrontarla con los documentos soporte y establecer el error por peso si lo hay.
- Con el registro del tránsito en el sistema se hace un seguimiento de la carga para que llegue a su destino, de lo contrario se informará a la aduana de partida para alertarla y poder, con las

autoridades de policía aduanera, localizar el vehículo y la carga.

- Con la información que pose el grupo de carga en el sistema se ha podido detectar en la verificación la presentación de documentos adulterados, por lo que se niega la operación de régimen de tránsito y se procede de conformidad a las normas.

En **Centroamérica** las irregularidades pueden ser las siguientes:

- Plazo vencido.
- Desviación de ruta.
- Apertura de precintos.
- Traslado de las mercaderías no autorizado.

Las sanciones son aplicadas conforme la legislación nacional de cada país.

En **México** cometen irregularidades en el tránsito quienes:

- No presenten las mercancías en el plazo concedido para su arribo a la aduana de despacho o de salida, tratándose del régimen de tránsito interno.
- Presenten los pedimentos de tránsito interno o internacional con el fin de dar por concluidos dichos tránsitos en la aduana de despacho o en la de salida, sin la presentación física de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados.

Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten cuando las mercancías se introduzcan en territorio nacional por lugar no autorizado, cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o cuando sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

En **MERCOSUR**, las principales irregularidades detectadas son:

- a) Que se desvíe de la ruta autorizada.
- b) Precintos mal colocados. Se corrige con el reprecintado, previa inspección de la carga.
- c) Manifiesto inexacto. Se penan con la sanción de la declaración inexacta.

- Las diferencias son consecuencia de irregularidades acontecidas en el país de destino.
- Las diferencias son consecuencia de irregularidades no acontecidas en el país de destino.

Formalidades en la oficina de destino

El régimen de tránsito finalizará cuando las mercancías incluidas en él se presenten intactas en la oficina de destino junto a los documentos necesarios, de conformidad con las disposiciones reguladoras del régimen (observación de las medidas de identificación y del plazo límite de presentación).

En estas condiciones se entenderán cumplidas las obligaciones del obligado principal. También se darán por cumplidas las obligaciones de otras personas implicadas en el régimen, como, por ejemplo, el transportista que aceptó las mercancías sabiendo que estaban incluidas en un régimen de tránsito y que debía transportarlas hasta la oficina de destino.

Una vez realizados los controles correspondientes sobre la operación de tránsito en el país de destino, las autoridades aduaneras de este país devolverán el ejemplar número 5 de la declaración a las autoridades aduaneras del país de partida inmediatamente y en el plazo máximo de un mes a partir de la finalización del régimen.

En el caso de que se intercambien datos de tránsito entre las oficinas de partida y de destino utilizando tecnología de información y redes informáticas, las autoridades aduaneras del país de destino remitirán el mensaje de 'aviso de llegada' a las autoridades aduaneras del país de partida una vez sean presentadas las mercancías dentro del plazo fijado.

La oficina de destino puede observar diferencias entre las mercancías indicadas en la declaración de tránsito y las mercancías presentadas en la aduana como consecuencia de los controles efectuados. Se pueden distinguir dos situaciones:

En la primera situación, la oficina de destino emprenderá las acciones pertinentes orientadas a la recaudación de los tributos correspondientes derivados de la irregularidad cometida, y dejará constancia de todo ello tanto en el ejemplar número 4 del DUA como en el ejemplar número 5 (en su caso, documento de acompañamiento), donde, además, incluirá la leyenda 'tributos percibidos', remitiendo este ejemplar a las autoridades aduaneras del país de partida.

En el segundo caso, la oficina de destino se limitará a dejar constancia en los ejemplares 4 y 5 (en su caso, documento de acompañamiento) de las discrepancias advertidas.

La oficina de destino también puede detectar irregularidades de tipo menor en el contenido de la declaración y las mercancías presentadas. De ello dejará debida constancia en el ejemplar número 5 del DUA (en su caso, documento de acompañamiento).

En el supuesto de que la oficina de destino intercambie información con la oficina de partida utilizando tecnologías de información y redes informáticas, las comunicaciones indicadas se realizarán de forma electrónica a través del mensaje 'resultados de control'.

Las autoridades aduaneras liquidarán el régimen cuando estén en condiciones de determinar que éste ha finalizado correctamente. Esto se realiza por comparación con la información disponible en la oficina de partida. En base a esto, la oficina de partida procede a la liquidación del régimen por comparación de los datos que obran en su poder (declaración de tránsito) con la información recibida de la oficina de destino (certificación del ejemplar número 5 del DUA, recepción del mensaje de 'resultados de control', manifiestos marítimo o aéreo).

Con carácter general, la liquidación del régimen se realiza de forma implícita. La autoridad competente no

adopta una decisión formal de comunicación al obligado principal. Por tanto, en ausencia de comunicación por la autoridad de la oficina de partida, el obligado principal podrá considerar liquidado el régimen una vez transcurrido el plazo establecido para la presentación de las mercancías en la oficina de destino.

La autoridad competente del país de partida debería disponer de la prueba de finalización del régimen dentro de los plazos siguientes, según el procedimiento aplicado:

- En formato papel. En el plazo de dos meses a contar desde la fecha de admisión de la declaración de tránsito.
- En formato electrónico (NCTS). En el plazo de presentación de las mercancías en la oficina de destino sin haber recibido el mensaje de 'aviso de llegada'.

En los casos en que el procedimiento no ha terminado correctamente, por no haber regresado la copia número 5 a la aduana de partida o no llegar el mensaje electrónico desde la aduana de destino, la oficina de partida, en ausencia de prueba original de finalización del régimen, intentará obtener una 'prueba alternativa' dirigiéndose en primer lugar al obligado principal. Al dirigirse al obligado principal, se pretende evitar iniciar inútilmente el procedimiento de búsqueda, así como poner en conocimiento del obligado principal la posibilidad de iniciación del procedimiento de recaudación.

Si la oficina de partida no consigue la prueba alternativa que permita la finalización del régimen de tránsito, ésta iniciará el 'procedimiento de búsqueda' que permita la finalización y su ultimación, o, en su caso, la determinación de la deuda aduanera, su lugar de nacimiento, los deudores y la autoridad competente para la recaudación.

La iniciación del procedimiento de búsqueda tendrá lugar:

- En formato papel. En el plazo de cuatro meses a contar desde la fecha de admisión de la

declaración de tránsito sin disponer de una prueba de finalización del régimen.

- NCTS. En el plazo de presentación de las mercancías en la oficina de partida, sin recibir el mensaje de 'aviso de llegada' y sin recibir el mensaje de 'resultados de control'.

Normalmente, el régimen de tránsito terminará sin ningún problema con algún tipo de prueba de su ultimación. Sin embargo, cuando dicha prueba no aparece, será necesario establecer un procedimiento para recaudar una deuda tributaria.

La sustracción a la vigilancia aduanera de una mercancía sujeta a derechos de importación dará lugar al nacimiento de la deuda aduanera.

La sustracción de la mercancía al régimen aduanero constituye un hecho objetivo, resultado de un acto (robo, sustitución de mercancías) o de una omisión (no presentación de las mercancías en destino, no cumplimiento de una obligación), que tendrá como consecuencia para la autoridad aduanera la imposibilidad de efectuar los controles correspondientes debido a la no disposición de las mercancías.

El nacimiento de la deuda aduanera tendrá lugar en el momento en que se produzca la sustracción de la mercancía al régimen. No obstante, la determinación de este momento puede resultar difícil, lo que podrá tener consecuencias si se produjesen variaciones en los tipos de los derechos e impuestos.

La determinación del lugar en el que se ha producido el nacimiento de la deuda constituye un ejercicio de suma importancia, pues permitirá determinar igualmente la autoridad competente para su recaudación.

El nacimiento de la deuda se producirá en el lugar donde se ocasione la sustracción de la mercancía al régimen, se incumplan las obligaciones o se realice la inobservancia de las condiciones para la inclusión de las mercancías en el régimen. En este último caso, el lugar de nacimiento de la deuda coincidirá con el lugar de inclusión de las mercancías en el régimen.

Ahora bien, en la medida en que no siempre es posible la determinación o la identificación del lugar del nacimiento de la deuda, se ha hecho necesario establecer dos supuestos de presunción del mismo: el lugar en el que las autoridades aduaneras comprueben que la mercancía se encuentra en una situación que ha originado la deuda aduanera o, por el transcurso de un plazo determinado, el lugar en el que la mercancía se colocó o entró en el territorio aduanero de la Comunidad bajo dicho régimen.

Transcurridos diez meses desde la fecha de admisión de la declaración de tránsito sin que el régimen haya sido liquidado, será el país de entrada o de inclusión de la mercancía en el régimen el lugar de nacimiento de la deuda.

Formalidades en la oficina de destino de los países iberoamericanos

En **Bolivia**, el transportador presentará en la aduana de destino los documentos, medios de transporte y la carga.

El funcionario de aduana verificará los documentos, medios de transporte, precintos, plazos, y procederá al cierre del tránsito aduanero en el sistema informático y al desglose de la documentación.

En **Colombia**, la modalidad de tránsito finalizará:

- a) Con la entrega de la carga al depósito o al usuario operador de la zona franca, según corresponda, quien recibirá del transportador la declaración de tránsito aduanero, ordenará el descargue y confrontará la cantidad, el peso y el estado de los bultos con lo consignado en dicho documento. Si existe conformidad registrará la información en el sistema informático de la DIAN.

Si se presentan inconsistencias entre los datos consignados en la declaración de tránsito aduanero y la mercancía recibida, si se detectan posibles adulteraciones con dichos documentos, irregularidades en los empaques, embalajes y precintos aduaneros, etc., el depósito o el usuario operador de la zona franca elaborará y remitirá a la aduana el acta correspondiente, que deberá ser

firmada por el transportador, e informará de inmediato a la autoridad aduanera a través del sistema informático aduanero.

- b) También se puede dar la orden de finalización de la modalidad en una aduana de paso, en el caso de que se encuentre una situación irregular o indicios graves que pudieran perjudicar el interés fiscal o evadir el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, tales como inconsistencias en la declaración de tránsito, violación de los precintos, violación de las restricciones a la modalidad, pérdida de mercancías y, en general, cualquier incumplimiento de la modalidad sin perjuicio de la aprehensión y decomiso de la mercancía, cuando hubiere lugar a ello.
- c) Por destrucción o pérdida total de la mercancía.
- d) Cuando por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, la aduana autorice la finalización de la modalidad de conformidad con el reglamento.

Si la mercancía no llega a la aduana de destino dentro del término autorizado, ésta informará a la aduana de partida para que proceda a hacer efectivas las garantías e imponer las sanciones que correspondan.

En **Centroamérica**, con base en el Reglamento para el Régimen de Tránsito aduanero Internacional Terrestre, la aduana de destino y el funcionario de aduana verifican el estado del precinto, el cumplimiento del plazo y la ruta, así como la información transmitida. Se firma y sella la documentación como aval de la llegada del medio de transporte.

En **México**, las aduanas de destino recibirán los pedimentos para su arribo en el sistema y procederán a cerrarlos de manera inmediata, siempre que el medio de transporte haya arribado a esta aduana.

Una vez transcurrido el plazo previsto en dicha disposición, los agentes aduanales que iniciaron el tránsito podrán entregar a la aduana una copia adicional destinada al transportista únicamente para que la aduana proceda a concluir el tránsito en el sistema, siempre que la información del sistema ferroviario o mediante verificación física se constate la presencia física de las mercancías en el recinto fiscalizado.

Tratándose de recorridos directos de 300 kilómetros o menos, o cuando en el traslado intervengan más de una empresa ferroviaria, la empresa transportista encargada de presentar los pedimentos para su cierre podrá optar por entregar copias escaneadas de los pedimentos de tránsito iniciados. En este caso, la aduana procederá a realizar el cierre sobre la copia presentada, siempre que se constate la presencia física del vehículo (la constatación puede hacerse de manera física o a través de una consulta al sistema ferroviario) y la información en la copia presentada coincida con la información de los listados de intercambio y la información del sistema ferroviario.

El reconocimiento se limitará a corroborar la presencia física del semiremolque, remolque o carro de ferrocarril en el recinto fiscal o fiscalizado, al cotejo de los candados y al conteo de los bultos sin realizar la descarga de las mercancías. En el supuesto que se trate de tránsitos de doble estiba y la descripción de las mercancías en el pedimento no coincidan con las que se transportan, procederá a la rectificación. Si se trata de tránsito interno a la importación que se efectúe en ferrocarril con contenedores de doble estiba, se podrá rectificar el pedimento de tránsito únicamente para aumentar el número de bultos señalados, así como los datos relativos a la descripción de la mercancía declarada, mediante 'Pedimento de Rectificación al Pedimento de Tránsito' que forma parte del anexo 1 de la presente Resolución, en la aduana de origen, siempre que la autoridad aduanera no haya detectado alguna irregularidad durante el reconocimiento aduanero y hasta que éste concluya o cuando se encuentre ejerciendo sus facultades de comprobación, respecto de las mercancías en tránsito.

Los datos rectificados deberán coincidir con los datos declarados en el pedimento de importación con el que se despachen las mercancías en la aduana de despacho, para lo cual se deberá anexar el pedimento de tránsito y el de rectificación al pedimento de importación.

En **Uruguay**, al arribo a la aduana de destino declarada, se ingresa en el sistema informático la llegada del tránsito, registrándose la fecha y hora de llegada y las posibles incidencias detectadas. En caso de haber novedades de roturas de precintos o alguna incidencia durante el trayecto, se controla la mercadería antes de concluir la operación.

En **Brasil**, al finalizar el tránsito, la aduana de destino verificará los documentos, el vehículo la carga y las precintas. Comprobado lo anterior dará por ultimado el tránsito. En caso de irregularidades, la aduana lo hará constar en el sistema.

Recomendaciones de mejora

El régimen de tránsito constituye un instrumento esencial en todo el área integrada, ya que como régimen suspensivo permite el movimiento de mercancías dentro del territorio aduanero único sin que se exijan los derechos arancelarios e impuestos correspondientes.

En los países en los que todavía no hay una integración aduanera con un arancel único frente a terceros y una armonización en la gestión de los impuestos, la aplicación de un régimen suspensivo reconocido por todos los territorios por los que se mueven las mercancías se hace difícil, aunque no imposible.

Los acuerdos sobre el régimen de tránsito común entre distintos Estados que no formen parte de una unión aduanera puede resultar eficaz, siempre que se marquen unas pautas comunes, como el establecimiento de un sistema de garantías globalmente reconocido con el fin de asignar responsabilidades en el cobro de los derechos por cada Estado, atendiendo a las distintas circunstancias e irregularidades que dan lugar al nacimiento de la deuda aduanera, y mediante un procedimiento de gestión común.

Todo ello enmarcado en un sistema informático único que permita la comunicación fluida entre las aduanas de los diferentes Estados con el fin de controlar el seguimiento y trayectoria de las mercancías afectadas por este régimen.

8. PERSPECTIVA DE FUTURO. INFORMATIZACIÓN INTEGRADA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN ADUANERA

8.1. Introducción

Una vez superadas las primeras etapas de integración entre los Estados que forman parte de una unión aduanera, la última fase dentro del marco de la facilitación y agilización del comercio es conseguir la informatización de todos los procedimientos aduaneros y el registro e identificación de los operadores del área integrada con el objeto de simplificar la burocracia a estos operadores y a las propias administraciones aduaneras.

Para alcanzar este objetivo, se están acometiendo numerosos proyectos en el ámbito comunitario, entre los que cabe destacar:

- El Plan Estratégico Multianual.
- El Estatuto del Operador Económico Autorizado (OEA).
- La Autorización Única Europea (AUE) para el despacho centralizado.

8.2. Plan Estratégico Multianual (PEM)

El PEM constituye el marco adecuado para la programación e implementación de los proyectos relativos a la aduana sin papeles. Constituye un instrumento esencial para dar coherencia a todos los proyectos comunitarios relativos a la aduana electrónica, su efectiva planificación y gestión.

La Comisión Europea y los Estados miembros han elaborado el PEM. El objetivo es crear sistema paneuropeo interoperativo de comunicación e intercambio de información entre administraciones a través de un entorno seguro que permita:

- El control y la facilitación, dentro y fuera del mercado interno, a través de procedimientos de exportación e importación eficientes.
- Incrementar la competitividad del comercio europeo.
- Asegurar un entorno seguro en el comercio.

Los proyectos que aglutina el PEM se dividen en tres grandes bloques:

- Importación. El AIS ('Automated Import System') y el ICS ('Import Control System').
- Exportación. El AES ('Automated Export System') y el ECS ('Export Control System').
- Tránsito. El NCTS TIR y el NCTS.

Para hacer posible la operatividad de proyectos que permitan la homogeneización de los procedimientos dentro de un área integrada, es necesario la creación de un sistema informático que permita un intercambio electrónico de datos entre los EM.

Este marco informático único permitirá, entre otras cosas, la posibilidad de que el operador presente su declaración sumaria, su declaración de importación o exportación, en el lugar donde esté establecido sin perjuicio de dónde se produzca la entrada o salida de la mercancía, ya que la información contenida en su declaración se intercambiará entre los EM rápidamente sin menoscabo del control aduanero preceptivo.

Para hacer operativo el PEM será necesario realizar tres categorías de acciones:

1. Simplificaciones y cambios legislativos que permitan este proceso de centralización operativa.

Para materializar todos estos proyectos es necesario acometer una reforma en la normativa. Por ello estamos atravesando un periodo de continuas reformas, como son las disposiciones de aplicación del Código vigente recientemente reformado y el nuevo Código Aduanero, que

tiene prevista su aprobación para el año 2009/2010.

2. Convergencia operacional mediante la creación de un manual único de análisis de riesgos. Se evitan así distorsiones en los controles a realizar entre los EM, estableciendo criterios comunes para la concesión del OEA y para la autorización en el uso de procedimientos simplificados.
3. Informatización de los procedimientos aduaneros. Esta tercera categoría merece un desarrollo más profundo.

Este objetivo beneficia no sólo a los operadores sino también a las administraciones aduaneras, que verán reducido considerablemente el trámite administrativo.

Debemos definir los tres grandes dominios que hacen posible la comunicación entre Estados:

- Dominio **nacional**. Cubre las relaciones entre las oficinas aduaneras de cada uno de los Estados. El mantenimiento y gestión de este dominio corresponde en exclusividad a cada Estado.
- Dominio **común**. Cubre las relaciones entre los Estados y la Comisión por lo que la responsabilidad en su mantenimiento y gestión corresponde a ambos.
- Dominio **externo**. Cubre las relaciones entre los Estados y los operadores, la responsabilidad corresponde a cada Estado.

La informatización debe ser considerada en dos grandes niveles:

- a) La interoperatividad entre EM.
- b) La accesibilidad a los operadores.

La interoperatividad se refiere al 'dominio nacional' y al 'dominio común', mediante los cuales es posible la comunicación entre los sistemas de la aduanas de los diferentes Estados y la Comunidad y entre estos sistemas y los empleados por otras autoridades y

agencias no aduaneras involucradas en el control de las mercancías.

Con el objetivo de abordar un análisis de riesgos efectivo se hace necesario un intercambio de información entre los Estados miembros. Esto incluirá la predeclaración sumaria u otra información concerniente a los operadores económicos.

La accesibilidad se apoya en el 'dominio externo', por el que los operadores económicos acceden al sistema único de la aduana para comunicarse y realizar operaciones de comercio exterior. Con el objeto de aumentar la seguridad de los operadores, es importante permitir proveer un acceso informático a la información, de tal forma que puedan cumplir los trámites aduaneros a través de procesos telemáticos. Para ello son necesarios dos instrumentos:

- Portal común de información aduanera para los operadores. Este portal constituirá una guía útil para el operador en cuanto a la información sobre el movimiento de sus mercancías alrededor de toda la UE.
- Punto e acceso único para transacciones. Esto implica permitir al operador llevar a cabo transacciones aduaneras desde un único punto de acceso, incluso en el caso de que estén involucrados varios EM en estas transacciones (despacho centralizado).

8.3. El operador económico autorizado (OEA)

La figura del OEA se ha incorporado en una reciente reforma del CAC. Esta norma, si bien no la define, determina que las autoridades aduaneras de todos los EM reconocerán el estatuto de OEA, sin perjuicio de los controles aduaneros. En definitiva, que la vigencia de este estatuto es para todos los EM, aunque haya sido autorizado en uno sólo.

El nuevo Código reconoce los dos grandes tipos de estatutos de OEA:

- OEA en materia de seguridad. Para beneficiarse de facilidades en los controles aduaneros en materia de seguridad.
- OEA en materia de simplificaciones. Para beneficiarse de facilidades de las simplificaciones establecidas en las disposiciones de la normativa aduanera.

Los criterios para la concesión del estatuto de OEA que serán desarrollados en las disposiciones de aplicación son los siguientes:

1. Un historial satisfactorio del cumplimiento de los requisitos aduaneros
2. Un sistema adecuado de gestión de los registros comerciales y, en su caso, de los registros de transportes que permitan un control aduanero apropiado.
3. Una solvencia financiera acreditada.
4. Unos niveles de seguridad apropiados.

Para la concesión del estatuto de OEA en materia de seguridad será necesario cumplir todos estos criterios, no así en el caso del estatuto de OEA en materia de simplificaciones, que sólo requerirá el cumplimiento de los tres primeros.

No obstante, es importante considerar que cada uno de estos estatutos está concebido para distintos tipos de operadores dentro del panorama aduanero. Así, el tipo OEA en materia de seguridad estará dirigido básicamente a los consignatarios titulares de medios de transporte o a los transportistas en general, que pueden tener un control de toda la cadena logística.

El OEA en materia de simplificaciones, sin embargo, será más apropiado para los destinatarios finales de las mercancías. Por ejemplo, los importadores que se benefician de las simplificaciones para el despacho pudiendo disponer más rápidamente del levante de las mercancías con la considerable reducción de los trámites aduaneros y con la ventaja de entenderse con una sola administración aduanera.

El OEA será un operador de confianza sujeto a menores controles en frontera gracias al reconocimiento mutuo entre Estados. Se le requerirán menos datos a adjuntar en la declaración, por lo que podrá hacer uso de los procedimientos simplificados.

8.4. Autorización única europea para el despacho centralizado

El despacho centralizado constituye un procedimiento que permite al operador presentar su declaración aduanera en el lugar en el que está establecido independientemente de donde entren o salgan las mercancías. Se produce una disociación entre el lugar donde se presenta la declaración aduanera y donde se encuentran físicamente las mercancías.

La autorización única está operativa actualmente para el uso de regímenes aduaneros económicos en varios EM, de tal forma que la autorización para un régimen aduanero económico en un EM puede surtir efectos en los demás involucrados en dicha autorización.

No está, sin embargo, amparada normativamente para los procedimientos de importación y exportación.

La autorización única significa que más de una administración aduanera está involucrada en la autorización para el uso de procedimientos simplificados de declaración.

La AUE pretende reducir trámites administrativos innecesarios, así como la disminución de costes y retrasos para el operador.

El nuevo proyecto de despacho centralizado en la importación pretende la presentación de la declaración aduanera en el EM donde el operador esté establecido, independientemente del EM por donde se introduzca la mercancía en el TAC o del EM donde las mercancías vayan a ser finalmente consumidas.

El EM supervisor (donde se presenta la declaración) realizará todo el trámite de despacho aduanero en base a un plan de control previo acordado con los Estados miembros involucrados (aquellos por donde entran las

mercancías). La deuda aduanera será ingresada en el primer EM, sin perjuicio de la liquidación de los impuestos indirectos que siempre deberá realizarse en el EM de consumo de las mercancías.

Este esquema puede complicarse, ya que pueden estar relacionados dos o más EM según cual sea el movimiento de las mercancías.

A diferencia de lo visto con el estatuto de OEA, en el caso de la AUE, la concesión debe ser ratificada por todos los EM involucrados, si no, no podrá ser concedida.

La autorización permitirá el uso de procedimientos simplificados aduaneros, ya sea el de domiciliación o el de declaración simplificada. Determinados problemas operativos deberán eliminarse antes de ponerlo en práctica.

8.5. Perspectiva de futuro. Informatización integrada de los procedimientos de gestión aduanera en los países iberoamericanos

En **Bolivia**, la informatización en el procedimiento de gestión aduanera se aplica en la presentación de las declaraciones. La declaración de mercancías puede ser presentada electrónicamente por el declarante y pagarse en cualquier agencia recaudadora autorizada a nivel nacional. El canal de la declaración es determinado automáticamente por el sistema informático una vez efectuado el pago de los tributos y cargos aduaneros.

En **Colombia**, desde el año 1999, existe un sistema informático que permite ingresar los procesos surgidos en una importación, desde que llega el medio de transporte hasta que se realiza la nacionalización de las mercancías. En el caso de los descargues directos, todo el proceso puede llevarse a cabo en un término de ocho horas como mínimo.

En cuanto a las exportaciones, el año 2002 se creó un sistema informático que permite el trámite desde la solicitud de autorización de embarque hasta la generación del documento de exportación definitivo.

A partir del año 2006, el Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado (MUISCA) ha implementado dos declaraciones dentro del régimen de importaciones que conlleva la firma electrónica.

En **Centroamérica** se está trabajando en el proyecto de informatización del formulario único centroamericano.

En **El Salvador** se encuentra en etapa de diseño un proyecto de portal de ventanilla única. Esto permitirá que todas las operaciones aduaneras, la obtención de los permisos correspondientes y el pago de los impuestos se hagan por medio de un punto de acceso único. Lo anterior supondrá que el sistema aduanero no procese ninguna declaración de mercancías hasta que el operador no haya cumplido con todas sus obligaciones, arancelarias o no, lo que redundará en la transparencia.

En **Nicaragua**, la reducción de la presentación física de los documentos de soporte de las declaraciones y la creación de una ventanilla única de exoneración son técnicas que agilizan el proceso de despacho de mercancías.

En **Honduras**, las nuevas técnicas de informatización en el procedimiento de gestión aduanera proporcionan las siguientes facilidades a los importadores:

- a) Registro de manifiesto en el sistema automatizado por parte de las agencias navieras, 24 horas antes del arribo de las mercancías.
- b) Pago anticipado a la llegada de las mercancías al territorio nacional.
- c) Transmisión electrónica de los formularios únicos aduaneros (FAUCA).
- d) Horario de atención de 24 horas en las aduanas de frontera.
- e) Transmisión electrónica de tránsitos a nivel regional.

En **MERCOSUR**, el proyecto más ambicioso de informatización en el procedimiento de gestión aduanera es el relacionado con la interconexión entre las aduanas (de cada Estado parte del MERCOSUR). En este sentido, se obtienen las informaciones en línea y tiempo

real de las operaciones que se generan en cada país, estén o no destinadas a la intrazona (hoy disponible en MERCOSUR a través del sistema INDIRA: Intercambio de Información de los Registros Aduaneros), constituyendo el mismo DUA (documento único aduanero) electrónico, permitiendo efectuar el análisis de riesgos en forma anticipada etc.

En **Uruguay**, si bien no es una técnica de despacho reciente, resulta interesante destacar la posibilidad que se presenta a los despachos de nuestro país de imprimir el DUA directamente en el punto de frontera donde se llevará a cabo la operación aduanera.

Brasil posee el despacho aduanero 'express' o línea azul, orientado a OEAs u operadores de confianza.

Estos operadores de confianza usuarios de línea azul se benefician de canales verdes en las operaciones de importación, exportación y tránsito.

La habilitación previa para operar por la línea azul garantiza menores controles, procedimientos aduaneros más rápidos de descarga y carga de la mercancía, principio de intervención mínima a nivel de reconocimientos.

Asimismo tendrán garantizado un reconocimiento aduanero de la mercancía con carácter prioritario.

Estos operadores están sometidos a auditorias regulares y deben tener accesibles sus sistemas informáticos a la Administración.

Cada dos años se revisará el cumplimiento de los requisitos a estos operadores.