



SG/di 653
24 de agosto de 2004
3.34.44

COMUNIDAD ANDINA – UNIÓN EUROPEA

ANÁLISIS DE REGÍMENES Y ASPECTOS ADUANEROS

RESUMEN EJECUTIVO

En este trabajo, se ha intentado hacer una descripción de los regímenes aduaneros aplicados en la UE y en la Comunidad Andina. No se ha pretendido hacer una apología del sistema comunitario europeo, sino más bien una descripción que enseñe las características comunes en las prácticas de cada región, las necesidades de la armonización y el deseo de trabajar en común hacia un diseño de los regímenes aduaneros que permita una agilización de los procedimientos aduaneros y de los flujos comerciales entre las dos zonas.

El trabajo presenta las bases de las normativas europeas y andinas con sus últimas modificaciones. El texto repasa en detalle la situación de otros regímenes aduaneros tanto en la Comunidad Andina como en la UE poniendo de manifiesto algunos comentarios sobre el proceso de armonización en curso.

Principales consideraciones

El estudio permite enfocar los puntos siguientes:

Situación de regímenes aduaneros en la UE

La aplicación uniforme de los regímenes y destinos aduaneros se basa en una normativa uniformizada (el código aduanero comunitario y su reglamento de aplicación). Esta normativa resultó de un proceso evolutivo y complejo y fue recientemente modificada (nuevo régimen de tránsito y modificaciones de los regímenes económicos). Las últimas reformas sobre tránsito y regímenes aduaneros económicos tienden a cumplir varios objetivos, en particular simplificar los procedimientos, luchar contra el fraude, asegurar más transparencia y eficacia para los operadores y las autoridades aduaneras y preparar a la adhesión de los países candidatos). Al actual número de Estados Miembros que se agregaron a partir del 1 de mayo de 2004 otros diez: la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Con la adhesión de los nuevos países, la UE esta conformada por 25 Estados miembros. Las negociaciones de adhesión con Bulgaria y Rumania serán continuadas, mientras que con Turquía aún no se han iniciado.

El objetivo de esos acuerdos es, particularmente, la liberalización del comercio entre la UE y el respectivo país. Además de regularse cuestiones de política comercial, con esos países se acordaron asimismo pautas para el diálogo político y la cooperación p. ej. en las áreas de la industria, la protección ambiental y el transporte. Los Acuerdos Europeos incluyen también disposiciones y facilidades para la adaptación de las leyes nacionales al derecho de la UE. Ello supone una gran ayuda para la preparación del ingreso de los candidatos.

Situación de regímenes aduaneros en la Comunidad Andina

Armonización de regímenes, normativa nacional

- En el marco del Programa Legislativo de la Comisión de la Comunidad Andina en materia aduanera, se encuentra pendiente de Decisión la armonización de los regímenes aduaneros.

- Para tal efecto, con apoyo del Proyecto GRANADUA se preparó un anteproyecto de Decisión el mismo que ha sido analizado y tratado por un Grupo de expertos Gubernamentales en 5 reuniones de trabajo.
- Dicho anteproyecto establece la normativa de los regímenes aduaneros a ser aplicada en el intercambio comercial intracomunitario y frente a terceros países con el objeto de mantener un tratamiento único a los regímenes, destinos, operaciones y procedimientos aduaneros. Así mismo, dicho anteproyecto regula las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías al y desde el territorio aduanero comunitario.
- Para el universo de regímenes y destinos aduaneros (que son muchos más numerosos y variados que los de la UE), cada País Miembro aplica su legislación nacional.

Costos y dificultades resultando de la falta de armonización

- La falta de armonización causa varias dificultades para los operadores económicos. La disparidad del funcionamiento de aspectos claves para la operación de regímenes aduaneros (mercancías incluidas, operaciones autorizadas, plazos, garantías, disparidades en mecanismos de controles) sigue afectando la competitividad de las exportaciones de los países miembros.
- Además, esta circunstancia crea incertidumbres en el ejercicio del comercio exterior que se pueden traducir en importantes pérdidas de tiempo y su consiguiente aumento de costos, y en el riesgo de incurrir en errores e irregularidades no deseadas en el trámite de las diferentes operaciones aduaneras.
- Las diferencias que en casos fundamentales se dan en la concepción legal de los Regímenes Aduaneros o en su ámbito de aplicación han determinado que éstos tengan repercusiones diferentes en la competitividad de las exportaciones de los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- Así, los procedimientos operativos, en general, no disponen de la agilidad necesaria, requieren de disposiciones administrativas complementarias y no tienen suficiente afinidad o similitud en los aspectos operativos que inciden directamente en los costos, y por tanto en la competitividad. Tal es el caso de los plazos, modalidades de devoluciones, garantías, sistemas de control de fraudes, sanciones, entre otros.

Avance del proceso de preparación de la armonización

- En enero de 2002, la Cumbre Presidencial de Santa Cruz de la Sierra decidió acelerar el proceso de la Unión Aduanera, reafirmando el plazo de 2004 para la implementación del AEC y consideró adoptar para Abril 2002 un régimen armonizado de perfeccionamiento activo (PA) para el comercio intra zona. La Decisión debía estar acompañada de un reglamento sobre medidas correctivas de las disparidades resultando de la aplicación del sistema de PA. La Decisión prevista únicamente para dicho régimen no se alcanzó a concretar, quedando supeditada a la armonización conjuntamente con los demás regímenes aduaneros.

- Por otra parte, el Proyecto GRANADUA co-financiado por la Comisión Europea y la Secretaría General Andina ocupó un papel importante en el proceso de armonización de regímenes aduaneros. Después de una primera fase de recopilación de información y análisis de los distintos regímenes y destinos aduaneros aplicados en los países andinos, se ha empezado una fase de preparación normativa de un anteproyecto de decisión sobre la armonización de los regímenes aduaneros.
- Actualmente, los Países Miembros de la Comunidad Andina son partes contratantes de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y a la fecha no han adoptado el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto, Revisado de 1999), no obstante varias de sus normas y prácticas recomendadas han sido tomadas en cuenta en la legislación comunitaria y nacional de los Países Miembros.
- El Comité Andino de Asuntos Aduaneros (CAAA) han reiterado la importancia de seguir avanzando en el perfeccionamiento de la unión aduanera andina, y para ello se requiere armonizar la normativa de los regímenes aduaneros a ser aplicados en el comercio intrasubregional y frente a importaciones de terceros países.
- El Consejo Presidencial Andino reunido en Quirama el 28 de junio de 2003, dio instrucciones a las entidades pertinentes de aplicar las recomendaciones del Proyecto GRANADUA, con apoyo de la Secretaría General, para la interconexión entre las Aduanas, con base en la adopción del Arancel Integrado Andino (ARIAN), la Declaración Única Aduanera (DUA), la armonización de Regímenes Aduaneros Especiales y otros mecanismos para evitar las distorsiones incluyendo aquellas generadas por diferencias en las preferencias otorgadas a terceros e impulsar la lucha contra el contrabando y el fraude fiscal en el comercio intraandino.
- El Comité Andino de Asuntos Aduaneros, integrado por los Directores Nacionales de Aduanas de los Países Miembros, acordó tomar en cuenta el Convenio de Kyoto, requiriéndose para ello un tiempo para su evaluación, dado que muchas de las disposiciones ya ha venido siendo consideradas en mayor o menor medida por las legislaciones nacionales de los Países Miembros por lo cual la adopción de los anexos del mencionado convenio mediante una Decisión de la Comisión de la Comunidad Andina facilitaría su implementación.
- En el marco de la cooperación de la Comunidad Andina-Unión Europea en los Temas vinculados con el campo aduanero, se han elaborado varias propuestas de armonización que falta por aprobar como son los Proyectos de Lucha contra el Fraude, Tránsito Aduanero Comunitario, el Documento Único Aduanero (DUA), Armonización de Regímenes Aduaneros, cuya adecuada implementación tendrá un impacto positivo en la facilitación del comercio andino. Este nuevo proyecto de cooperación con la Unión Europea pretende aportar asistencia técnica para reforzar la implementación de las propuestas de GRANADUA o complementarlas. En ese sentido, las actividades propuestas son las siguientes:
 - Capacitación en la Administración y Verificación de Reglas de Origen.
 - Asesoramiento para la revisión del funcionamiento del Sistema ARIAN (Arancel Integrado Andino – TARIC Andino)
 - Enseñanza virtual aduanera
 - Entrenamiento Aduanero en Servicio

En el Acta de San Francisco de Quito, los Presidentes Andinos coincidieron que “se hace necesario armonizar el régimen aduanero, mediante la instrumentación de un régimen único de aduanas que se traduzca por ejemplo, en la eliminación de los regímenes aduaneros especiales para el comercio intracomunitario andino. De esta manera se podrá avanzar en la armonización de otras áreas que de igual manera generan perforaciones sustanciales al mercado andino”. Con base en dicha orientación se espera que el grupo de expertos de regímenes aduaneros de los Países Miembros pueda, recomendar a la Comisión la expedición de una Decisión comunitaria sobre la armonización de los regímenes aduaneros.

Complejidad del proceso de armonización

- Del punto de vista político, la armonización se enfrenta con temas muy sensibles como la inclusión de bienes de capital o el sistema de devoluciones. Esto necesitará una gran voluntad política para llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio.
- Además, el éxito de la armonización de los regímenes aduaneros en la Comunidad Andina dependerá también de otros factores. Desde el punto de vista jurídico se deberían introducir modificaciones en las legislaciones nacionales.
- Desde el punto de vista económico este proceso de armonización implica además una armonización de políticas económicas y de mecanismos de estímulo al comercio exterior, como la definición de estrategias económicas y comerciales a cuyos cumplimientos contribuyen estos mecanismos.
- Por otro lado, la participación de los Ministerios de Comercio detentan roles de orientación y de gestión que en ocasiones no se traducen en la puesta en práctica de los regímenes aduaneros por parte de las administraciones aduaneras y las de recaudación tributaria que son las esferas gubernamentales directamente involucradas en los ámbitos operativos de los regímenes aduaneros. Algunas diferencias en prioridades que pueden presentarse entre Aduanas y Rentas, entre el control administrativo y el objetivo de promoción de exportaciones, entre el sacrificio fiscal y la necesidad de ingresos para el presupuesto del Estado, aparecen como problemas fundamentales que se deben considerar.
- Las legislaciones vigentes en cada uno de los países de la Comunidad Andina presentan discrepancias, cuya falta de armonización distorsionaría el flujo comercial. En efecto, no todos los países han adoptado la totalidad de los regímenes aduaneros que contempla la normativa internacional como mecanismos para facilitar el comercio. Por otra parte, cada país utiliza su propia terminología y ofrece modalidades, dentro de un mismo mecanismo, que no coinciden con las de los otros Países Miembros, ámbito de las mercancías incluidas en el régimen, procedimientos sujetos a plazos que afectan a los costos, mecanismos de control que no siempre incluyen el principio de buena fe, imperfecta aplicación de los controles ex - post, entre otros.
- También se estima que sería conveniente que los países andinos pudiesen adherir formalmente al convenio de Kyoto para dar una base jurídica más sólida a la armonización. La adhesión a convenios de transporte internacional (tipo convenio

TIR) al fin de agilizar el régimen de tránsito, considerado como el régimen el más importante con el perfeccionamiento activo, tendría también que ser tomado en consideración por las Autoridades a la hora de armonizar los regímenes aduaneros de la Comunidad Andina.

Apoyo de los sectores privados

- Los operadores económicos existe una clara conciencia de la necesidad e importancia de la armonización de regímenes aduaneros como medio de mejoramiento de la competitividad de las exportaciones. Las expectativas giran en torno a los problemas y necesidades específicas de cada país y de cada sector. Pero, en todo caso, la gran voluntad de participación en el proceso es evidente, aspecto que constituye una de las fortalezas para emprender en la armonización.
- Lo afirmado contrasta con la insuficiente o baja utilización actual de los regímenes aduaneros, probablemente por la falta de conocimiento de sus beneficios y modalidades, o en algunos casos debido a la desconfianza que han generado algunos casos, cuyos procedimientos pueden adolecer de falta de agilidad, como en lo que respecta al Draw Back en particular.

En general, existe una apreciable diferencia en el marco funcional y operativo que los Países Miembros aplican para los regímenes aduaneros, pese a la similitud de la clásica institucionalidad responsable integrada por los Ministerios de Comercio, las Administraciones Aduaneras, la Recaudación y Administración Fiscal, Ministerios de Hacienda o Finanzas y, en algunos casos, la Banca Central.

- Además, la armonización de regímenes aduaneros no está solamente contemplada como un instrumento de fomento de exportaciones andinas, sino también como un instrumento de facilitación de comercio entre operadores europeos (exportadores o inversionistas) y operadores andinos.

Apoyo al proceso de armonización de regímenes aduaneros

- La historia de la integración aduanera europea demuestra que la tarea de armonización de regímenes aduaneros es compleja, lenta y continua. Los regímenes aduaneros de la UE han sido objeto de múltiples modificaciones. El uso de un régimen aduanero único ha mostrado que tiene que ser concebido con mucho cuidado para no afectar las economías de ciertos Países Miembros y para evitar inducir casos de fraude. La Comunidad Andina se enfrenta a los mismos desafíos.
- Por parte de UE es esencial consolidar el apoyo técnico que pueda aportar para que este proceso sea plenamente exitoso sin perder de vista sus características propias. También se desea que este proceso de armonización coincida con el refuerzo de los vínculos nuestros.
- La armonización de los Regímenes Aduaneros se justifica por su diferente aplicación en cada País Miembro, sujeta a cierto grado de discrecionalidad; la falta de agilidad necesaria en la operación; y, por las incidencias diferenciadas de los parámetros de ejecución en la competitividad de las exportaciones (plazos, modalidades de devoluciones, garantías, beneficios, sistemas de control de fraudes, sanciones, entre otros). Adicionalmente, no existe en los Países Miembros una clara visión del papel

que desempeñan los regímenes aduaneros como mecanismos de política comercial, con la excepción de Colombia. Persiste, al contrario, la concepción fiscalista y aduanera de estos regímenes.

- Desde el punto de vista de la normativa, la viabilidad de la armonización doctrinaria tiene altas expectativas, dada la presencia de un marco general, el Convenio de Kyoto, que cobija en general a todos los países.
- El tema de la normativa complementaria y de contexto, y la adopción efectiva de un arancel externo común, continúa siendo el punto fundamental que debe regir a la armonización de los regímenes aduaneros.

Regímenes aduaneros

1. Regímenes aduaneros / Índice

1.1. La legislación comunitaria

- 1.1.1. El código comunitario Aduanero
- 1.1.2. La legislación de aplicación del código
- 1.1.3. La jurisprudencia de la Corte de Justicia
- 1.1.4. La reciente modificación de los regímenes aduaneros económicos

1.2. La legislación andina

- 1.2.1. Armonización de regímenes aduaneros
- 1.2.2. Situación en los países miembros de la Comunidad Andina
 - a) Contexto general
 - b) Los regímenes aduaneros utilizados en los países miembros
 - c) Características de las legislaciones nacionales
- 1.2.3. Disposiciones del derecho arancelario
- 1.2.4. Las disposiciones particulares del Derecho Aduanero
- 1.2.5. Procedimientos aduaneros
 - a) Generalidades
 - b) Procedimientos aduaneros con impacto económico

1.3. El régimen de tránsito

- 1.3.1. Situación en la UE
 - a) Características del sistema de tránsito en la UE
 - b) La reforma del sistema comunitario de tránsito
 - c) Los documentos de tránsito
 - d) La ultimación del régimen de tránsito
 - e) El régimen de tránsito marítimo
- 1.3.2. Situación en la CA
 - a) La decisión 477
 - b) Actualización de la norma comunitaria
 - c) El régimen de tránsito aduanero internacional
- 1.3.3. Comentarios
 - a) Impacto de la legislación comunitaria
 - b) Impacto de la legislación andina

1.4. El depósito aduanero

1.4.1. Situación en la UE

- a) la noción de depósito aduanero
- b) La gestión y la responsabilidad
- c) Las posibilidades ofertas por el depósito aduanero
- d) El fin del régimen

1.4.2. Situación en la CAN

- a) Significación económica
- b) Ultimación del procedimiento aduanero
- c) Aplicación de regímenes de depósitos en los países de la CAN

1.4.3. Comentarios

- a) Impacto del régimen de depósito de la UE
- b) Impacto de los regímenes de depósitos de la CAN

1.5. El perfeccionamiento activo

1.5.1. Importancia del régimen de perfeccionamiento activo

1.5.2. La situación en la UE

- a) Definición del régimen
- b) Operaciones cubiertas por el perfeccionamiento activo
- c) Los beneficiarios del régimen
- d) Condiciones de acceso al régimen
- e) Funcionamiento del régimen
- f) Los casos de terminación
- g) Los modos de terminación

1.5.3. Situación actual en los Países Miembros de la Comunidad Andina

- a) Significación económica
- b) Situación actual en los países andinos

1.5.4. El proceso de armonización del PA para el comercio intra zona

- a) Contexto general
- b) Anteproyecto de decisión de armonización El reglamento de aplicación de derechos compensatorios

1.5.5. Comentarios

1.6. La importación temporal

1.6.1. Situación en la UE

- a) Definición del régimen
- b) Condiciones de uso del régimen
- c) Terminación del régimen

1.6.2. Situación en la CAN

1.6.3. Comentarios

1.7. El perfeccionamiento pasivo

1.7.1. Situación en la UE

Definición

- a) Condiciones de aplicación del régimen
- b) El sistema de intercambios estándar
- c) El TPP textil
- d) El tráfico triangular

1.7.2. Situación en la CAN

- a) Significación económica
- b) Etapas del procedimiento

1.7.3. Comentarios

1.8. El régimen de la exportación

1.8.1. Situación en la UE

- a) Mercancías de retorno
- b) El régimen de intercambios estándar
- c) El régimen de exportaciones temporales con cuaderno ATA

1.8.2. Situación en la CAN

1.8.3. Comentarios

1.9. Los demás destinos aduaneros

1.9.1. Transformación bajo control aduanero

- a) Definición
- b) Cobertura
- c) Condiciones específicas
- d) Fin del régimen

1.9.2. El despacho a libre práctica

- a) Situación en la UE
- b) Situación en la CAN

1.9.3. Zonas francas o depósitos francos

- a) las disposiciones del código de la UE
- b) la constitución de zonas francas en la UE
- c) la modificación de la legislación relativa a las zonas francas de la UE
- d) zonas francas en los países miembros de la CAN

1.9.4. Re-exportación, destrucción y abandono

1.9.5. Otros regímenes aduaneros de la CAN

- a) Draw back
- b) Reposición en franquicias arancelarias

1.10. Consideraciones finales

1.1. La legislación comunitaria

1.1.1. El código comunitario Aduanero

El Código Aduanero comunitario es el resultado de los trabajos de armonización empezados desde el origen de la Unión Aduanera. Se trataba de juntar en un solo código las disposiciones de derecho aduanero repartidas de forma dispersa en varios reglamentos. Desde su creación, el texto fue modificado bastante regularmente. La repartición de las competencias entre la Comisión y el Consejo resultó en que los usuarios del Código Comunitario de las Aduanas tengan que consultar dos textos distintos: (1) el **Código Aduanero stricto-sensu**^{1/} y (2) su **Reglamento de aplicación**^{2/}.

Los artículos 1 et 2 definen el campo de aplicación del Código Aduanero Comunitario:

”El presente Código, junto con las normas de desarrollo adoptadas tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, constituyen la normativa aduanera. Sin perjuicio de las disposiciones particulares adoptadas en otros ámbitos, se aplicará:

- a los intercambios entre la Comunidad y países terceros;
- a las mercancías objeto de cualquiera de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”. (Artículo 1).

Según el Artículo 2: “Salvo disposiciones en sentido contrario resultantes de convenios internacionales o de prácticas consuetudinarias de alcance geográfico y económico limitado o bien de medidas comunitarias autónomas, la normativa aduanera comunitaria se aplicará de modo uniforme en la totalidad del territorio aduanero de la Comunidad. En el marco de normativas específicas o de convenios internacionales, podrán aplicarse igualmente fuera del territorio aduanero de la Comunidad determinadas disposiciones de la normativa aduanera comunitaria”.

El Código fija el campo de aplicación y ofrece las definiciones de base; especifica las disposiciones generales relativas en particular a los derechos y obligaciones de las personas con respecto a la reglamentación aduanera (derecho de representación, decisiones, información, etc.).

El Código ofrece los elementos en los que se basa la aplicación de los derechos de importación o de exportación y las demás medidas previstas en el marco de los intercambios de mercancías. Dichos elementos son los siguientes: el arancel aduanero de las Comunidades Europeas y la clasificación arancelaria de las mercancías, su origen (preferencial o no) y su valor en aduana.

El Código enumera las disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad hasta que se les dé un destino aduanero. Establece el régimen de la introducción de las mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad, de su presentación en aduana, de su declaración sumaria y descarga, de la obligación de darles un destino aduanero y de su depósito temporal; las mercancías no comunitarias que hayan circulado al amparo de un régimen de tránsito serán objeto de disposiciones especiales.

^{1/} Reglamento CEE n°2913/92 del Consejo del 12 octubre 1992, JOCE L302

^{2/} Reglamento CEE n° 2454/93 de la Comisión del 2 de Julio 1993, JOCE L253

El Código dedica muchas disposiciones a los destinos aduaneros; describe los procedimientos relativos a la inclusión de las mercancías en un régimen aduanero, su despacho a libre práctica, los regímenes suspensivos y los regímenes aduaneros económicos, la exportación y el tránsito interno. El funcionamiento de las zonas francas y de los depósitos francos (partes del territorio aduanero de la Comunidad separados del resto de la misma) y la reexportación, la destrucción y el abandono de las mercancías no comunitarias se rigen por disposiciones especiales.

Bajo el título "operaciones privilegiadas", el Código establece el régimen de las franquicias, de las mercancías de retorno y de los productos de la pesca marítima y otros productos extraídos del mar, así como el de las deudas aduaneras (garantía de su importe, nacimiento y recaudación).

El Código instituye el derecho de recurso en dos fases: primero, ante la autoridad aduanera, y luego, ante una jurisdicción nacional. Crea un comité del código aduanero encargado de examinar cualquier todas las cuestiones relativas a la reglamentación aduanera. El Código precisa los efectos jurídicos, en un Estado miembro, de las medidas tomadas, de los documentos entregados y de las constataciones efectuadas en otro Estado miembro.

El **Reglamento (CE) n° 2700/2000** modernizó los procedimientos aduaneros y simplificó las declaraciones de importación y exportación. A partir de su entrada en vigor, los métodos de control de las zonas francas tendrían que ser más flexibles. El Reglamento ha introducido una nueva definición de la "buena fe" y de las disposiciones relativas a la misma. Se alcanzó un equilibrio entre la protección de los intereses financieros de la Comunidad y la responsabilidad de los importadores de demostrar su buena fe, cumpliendo al mismo tiempo las condiciones de aplicación de los regímenes preferenciales.

La existencia de un Código Aduanero Comunitario puede ser difícilmente compatible con la existencia de los códigos aduaneros nacionales. Sin embargo, la mayoría de los Estados Miembros tienen códigos aduaneros nacionales. Los códigos nacionales tratan en realidad de los temas no abordados en el Código de las Aduanas Comunitario o de las cuestiones que quedan en la competencia nacional de los Estados Miembros. El código Aduanero francés, por ejemplo, trata de la organización y del funcionamiento del servicio de las Aduanas, de la fiscalidad petrolera, del régimen administrativo de las naves, de las diversas tasas y del "contentieux".

Existen también normas para asegurar la aplicación correcta del Código Aduanero Comunitario para no crear discriminaciones entre las mercancías en función del punto de entrada al territorio comunitario. Así, el Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria^{3/}.

Por ejemplo, el Informe especial n° 8/99 del Tribunal de Cuentas sobre las cauciones y garantías previstas por el Código Aduanero Comunitario para proteger la recaudación de los recursos propios tradicionales, acompañado de las respuestas de la Comisión^{4/} evalúa el carácter apropiado de los procedimientos aplicados por los Estados miembros

^{3/} Diario Oficial L 82 de 22.03.1997

^{4/} Diario Oficial C 70 de 10.03.2000

para la gestión de las cauciones y garantías previstas en el Código Aduanero Comunitario para facilitar el comercio. También recoge los casos en que, en 1998, los Estados miembros aplicaron procedimientos ineficaces o contrarios a las disposiciones comunitarias. En la medida en que la no-aplicación de las normas sobre cauciones y garantías supone la no-recaudación de ingresos aduaneros debidos a la Comunidad con arreglo al sistema de recursos propios tradicionales, el informe recomienda a las autoridades aduaneras de los Estados miembros solventar estas deficiencias y propone a la Comisión utilizar su poder de iniciativa para mejorar las disposiciones comunitarias en la materia. Tomando como base este informe, la Comisión expresa su punto de vista sobre los problemas planteados y las soluciones sugeridas por el Tribunal de Cuentas.

Medidas particulares han sido tomadas para mejorar el funcionamiento de las Aduanas, y en particular el programa "Aduanas 2002". El objetivo de dicho programa es establecer en todos los puntos de la frontera exterior de la Unión Europea procedimientos y controles aduaneros de eficacia equivalente, con objeto de lograr el buen funcionamiento del mercado interior.

1.2.2. La legislación de aplicación del código

La legislación de aplicación del código aduanero contenida en el reglamento de aplicación es mucho más extensiva que el código de Aduanas el mismo. El código comunitario tiene que ser analizado tomando en cuenta las disposiciones del reglamento de aplicación.

El Reglamento de aplicación trata en particular de los puntos siguientes:

- Cuando el transporte o el tránsito de una mercancía en el interior de la Comunidad se efectúe bajo el régimen del Convenio TIR o del Convenio ATA, se considerará que, por lo que respecta al transporte o al tránsito, la Comunidad constituye un solo territorio.
- Definición de "aduana de paso" y de "tránsito".
- Cuando una operación de transporte entre dos puntos de la Comunidad se efectúe parcialmente a través del territorio de un tercer país, los controles y las formalidades propias de los regímenes TIR y ATA se aplicarán en los puntos por los que la mercancía abandone provisionalmente el territorio aduanero de la Comunidad y vuelva a introducirse en dicho territorio.
- Por lo que respecta a la aplicación del Convenio TIR, cuando un envío penetre o comience en el territorio aduanero de la Comunidad, la asociación garante pasará a ser o será responsable ante las autoridades de cada uno de los Estados miembros por los que pase el envío TIR hasta llegar al punto de salida del territorio aduanero de la Comunidad o a la aduana de destino situada en dicho territorio.
- Las mercancías que circulen por el territorio de la Comunidad al amparo de los cuadernos TIR o ATA se considerarán no comunitarias, a menos que se haya establecido su carácter comunitario.
- Por lo que se refiere a las infracciones o irregularidades cometidas en el curso de una operación de transporte efectuada al amparo de un cuaderno TIR o ATA en un Estado miembro determinado, se considerará que dicho Estado es competente

para cualquier posible gravamen o sanción. Cuando no se pueda determinar el territorio en el que se haya cometido la infracción o la irregularidad, se considerará que se ha cometido en el Estado miembro en que haya sido detectada, a menos que se puedan aportar pruebas en otro sentido.

- Todas las comprobaciones hechas por las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros, en el marco de la aplicación del presente reglamento, tendrá la misma fuerza probatoria. Cuando sea necesario, las autoridades de los Estados miembros se comunicarán mutuamente cualquier información relativa a los envíos TIR o ATA, así como todas las infracciones o irregularidades detectadas.
- El Comité del Código Aduanero, previsto en el artículo 247 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo puede examinar cualquier cuestión relativa a la aplicación del presente reglamento. Previa consulta a este comité, la Comisión adopta las disposiciones necesarias para la aplicación del reglamento.

Posteriormente a la puesta en vigor del Reglamento, varias disposiciones han sido añadidas para mejorar la aplicación del Cuaderno TIR.

1.1.3. La jurisprudencia del tribunal de Justicia

Sobre la base del Tratado de Roma, la Corte de Justicia se pronuncia sobre los recursos « en manquement » dirigidos contra los Estados Miembros (artículo 226 Tratado CE), y sobre los recursos prejudiciales de los tribunales nacionales (artículo 234). En el ámbito aduanero, dicho procedimiento se aplica para permitir una evaluación indirecta de la validez de las medidas nacionales de aplicación de la reglamentación comunitaria.

1.1.4. La modificación de los regímenes aduaneros económicos

El reglamento CE 993/2001⁵, entró en vigor el 1^{er} de Julio de 2001 ha modificado las reglas de los regímenes aduaneros económicos al fin de simplificarlas para los usuarios de dichos regímenes. Reglas similares se aplicaban a varios regímenes económicos. Dichas reglas han sido simplificadas y reducidas.

Así para las mercancías no sensibles importadas en la Comunidad con vista a su transformación, la autorización necesaria puede ser acordada sin pasar por el antiguo procedimiento administrativo que tomaba bastante tiempo. En todos los casos donde las condiciones económicas están cumplidas en conformidad con las reglas específicas a cada régimen, el pedido de autorización puede ser constituido por una declaración en aduanas hecha por escrito o por un procedimiento informático, sobre la base del procedimiento normal (art. 497 RA). El antiguo procedimiento de autorización previa sigue siendo aplicado solo para los productos sensibles. Además, reglas más simples han sido introducidas para los productos re-importados después de su transformación fuera del territorio comunitario.

La protección de los intereses financieros de la Comunidad ha sido reforzada por la introducción de un sistema común de pedido de autorización en el caso que varias administraciones estén implicadas por el pedido.

⁵ JOCE, L 141/2001

El reglamento de aplicación del Código Aduanero Comunitario (1), ha reunido en un solo instrumento jurídico la normativa aduanera existente; que, al mismo tiempo, el Código ha introducido modificaciones en esta normativa con el fin de hacerla más coherente, de simplificarla y de colmar determinadas lagunas; que, constituye, por ello mismo, una normativa comunitaria completa en este ámbito; conviene por tanto reunir en un solo reglamento las disposiciones de aplicación del derecho aduanero actualmente dispersas en una multitud de reglamentos y de directivas comunitarias.

Dicho instrumento recoge las actuales normas aduaneras de aplicación; que no obstante, conviene, a tenor de la experiencia adquirida, recoge entre otros aspectos:

- Las normas determinadas modificaciones con el fin de adaptarlas a las disposiciones contenidas en el Código;
- Amplia el alcance de determinadas disposiciones que actualmente se limita a determinados regímenes aduaneros para tener en cuenta el ámbito de aplicación general del Código;
- precisan determinadas normas con vistas a una mayor seguridad jurídica en el momento de su aplicación.

El reglamento facilita también a circulación de las mercancías o de los productos entre las diferentes oficinas vía la eliminación de formalidades y facilitando los controles por parte de las Administración.

La posibilidad de otorgar autorizaciones de forma retroactiva ha sido considerablemente aumentada en los casos comprobados realmente necesarios. Esto podría por ejemplo existir cuando un operador importa materias primas de un país tercero para transformarlas en la Comunidad y venderles sobre el mercado nacional, pero después de su transformación decide más bien de exportarles. Con el uso de la autorización retroactiva, el operador podrá obtener el reembolso de los derechos pagados.

Cabe igualmente señalar que, por primera vez, la Comisión ha publicado líneas directrices para el uso de regímenes aduaneros económicos para los operadores económicos y las administraciones^{6/}. Dichas líneas no tienen fuerza jurídica y tienen solo un papel explicativo, para ser una herramienta que facilite el uso satisfactorio de las normas comunitarias en materia de regímenes aduaneros.

1.2. La legislación andina

1.2.1. Armonización de regímenes aduaneros

La Comunidad Andina está desarrollando el proceso de integración en el que la definición de un Arancel Externo Común (AEC) y de regímenes aduaneros armonizados son dos claves esenciales.

Con el apoyo del proyecto GRANADUA, se llevó a cabo un ejercicio de armonización de los diferentes regímenes aduaneros. En el marco de este proyecto co-financiado por la UE y la Comunidad Andina, se ha preparado un anteproyecto de decisión sobre regímenes aduaneros armonizados al nivel comunitario andino.

^{6/} Las líneas directrices se encuentran en el DO CE C 269/2001

Actualmente, la Comunidad Andina cuenta con un régimen armonizado (el tránsito) y se presentará a consideración de la Comisión las Propuestas sobre Lucha contra el Fraude Aduanero, el Tránsito Aduanero Comunitario. Asimismo, está en consideración la Propuesta sobre el Documento Único Aduanero.

En cuanto a los otros regímenes aduaneros, cada País Miembro de la Comunidad Andina aplica hasta la definición de los regímenes armonizados su propia normativa. Esto explica que se tenga que tomar en cuenta la normativa de cada país al momento de asesorar los regímenes aduaneros así como la normativa comunitaria.

1.2.2. Situación en los países miembros de la Comunidad andina

a) Contexto general

Con el avance de los procesos de profundización de las relaciones comerciales externas, la Comunidad Andina se encuentra ante una verdadera red de mecanismos que apuntan hacia la apertura de mercados, en especial por la vía de las negociaciones de acuerdos de Libre Comercio.

Estos procesos, al constituir estrategias para una mejor inserción comercial andina en el mercado internacional, significan elementos condicionantes y determinantes para el funcionamiento de mecanismos específicos de incentivos a las exportaciones, es decir, que les permitan apoyar a los países andinos en el desarrollo de una estrategia de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones, mediante la evaluación de la efectividad de los regímenes aduaneros de devolución de derechos y suspensivos.

En la Comunidad Andina, los incentivos a las exportaciones se han concebido principalmente dentro de la óptica fiscal y comercial, ya sea con tratamientos especiales a los impuestos indirectos o a los tributos aduaneros. En ese sentido, algunos de los Regímenes Aduaneros constituyen típicos mecanismos de incentivos a las exportaciones basados en el mejoramiento de la competitividad de los productos por la vía de la disminución de sus costos de importación de materias primas que se incorporan en los productos exportados.

De acuerdo con la normativa de la Organización Mundial de Comercio, se debe garantizar que estos regímenes, que forman parte importante y fundamental del elenco de opciones con las cuales cuentan los países para fomentar sus exportaciones y producción industrial, no generen subsidios a las exportaciones.

Pese a que los países de la Comunidad Andina no son parte del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto^{7/}, acordado en mayo de 1973 y revisado en junio de 1999), en las legislaciones nacionales de los Países Miembros se recogen en gran parte sus principios, normas y

^{7/} Todos los Países Miembros de la Comunidad Andina, son Partes Contratantes de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que se fundó en 1953 como Consejo de Cooperación Aduanera (CCA). Constituida en un principio por 13 países europeos, el número de sus miembros ha aumentado a 162. Todos los aspectos de la labor de la OMA están estrechamente relacionados con las cuestiones de la facilitación del comercio; su misión consiste en aumentar la eficiencia de las administraciones de aduanas en las esferas de cumplimiento de los reglamentos comerciales, protección de la sociedad y recaudación de ingresos fiscales.

prácticas recomendadas con orientación a la simplificación de los procedimientos aduaneros.

En el Comité Andino de Asuntos Aduaneros (CAAA) se han venido debatiendo, aprobando o aún postergando distintos temas aduaneros que requieren de un análisis en el contexto del planteamiento estratégico de la CAN, principalmente en cuanto a los alcances de la integración (*nivel de integración esperado*) y al cronograma o etapas de la misma.

Dicho Comité ha recomendado a la Comisión, con el apoyo de la Secretaría General, acelerar el programa legislativo en materia aduanera, dentro del marco del eje estratégico sobre la profundización de la integración comercial con miras a la construcción del Mercado Común.

Surgen las perspectivas de la adopción mediante Decisión del Anexo General del Convenio Internacional sobre la Simplificación y armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio Kyoto de 1999):

- Se considera que el documento elaborado y propuesto por la Secretaría General brinda información sobre los antecedentes del Convenio y reúne las consideraciones necesarias para entrar a tomar una decisión comunitaria sobre el particular.
- Previo análisis y discusión sobre el particular, los miembros del Comité CAAA recomienda modificar las normas del proyecto de decisión, incorporando como propuesta sujeta a estudio, que los principios, normas y recomendaciones del Convenio de Kyoto, deben ser progresivamente incluidos en las normas comunitarias que finalmente, en su calidad de normas supranacionales, van a actualizar las legislaciones nacionales de los países miembros.

En la armonización de los regímenes aduaneros el Grupo de Expertos Gubernamentales no ha concluido con la revisión del Anteproyecto de Decisión sobre la Armonización de Regímenes Aduaneros durante la reunión llevada a cabo el 1 y 2 de abril de 2004. Dicho Anteproyecto, fue desarrollado con apoyo del Proyecto GRANADUA (2001-2003), dentro del cual se desarrollaron acciones de asistencia técnica y de formación en cada País Miembro, en efecto en ejecución del Plan Operativo Anual Uno (POA-1) de 2002, se realizó en las aduanas de cada uno de los Países Miembros, la segunda fase de la asistencia técnica la misma que estuvo a cargo del Consultor Andino y la participación de ocho expertos nacionales de los diferentes niveles operativo y normativo de las administraciones aduaneras.

Así mismo, el proyecto GRANADUA financió la participación de funcionarios nacionales durante las reuniones de los expertos en Regímenes Aduaneros realizadas el 23 y 24 de julio de 2001 y 18 y 19 de Noviembre de 2002. Así mismo financió los pasajes y viáticos de un representante de la Administración Aduanera a la III Reunión de Expertos Gubernamentales realizada en la sede de la Secretaría General el 3,4 y 5 de marzo de 2003 y a la continuación de esa Reunión la misma que tuvo lugar los días 7,8 y 9 de abril de 2003, eventos en los cuales participaron los expertos en representación de las administraciones aduaneras y en algunos casos expertos de los Órganos de Enlace.

b) Los regímenes aduaneros utilizados en los Países Miembros

Los Países Miembros de la Comunidad Andina con el ánimo de impulsar su desarrollo y en particular de incrementar la producción industrial, hacen uso de varios tipos de regímenes aduaneros. Los indicados regímenes pueden clasificarse en: admisión temporal; devolución de tributos arancelarios (Drawback) o de suspensión de los mismos; reposición en franquicia arancelaria; exportación temporal para perfeccionamiento pasivo; admisión temporal para perfeccionamiento activo; y zonas francas, entendidas estas últimas en una concepción amplia para abarcar puertos libres y zonas libres.

c) Características de las legislaciones nacionales

Actualmente, la Comunidad Andina cuenta con un régimen armonizado el tránsito aduanero internacional y en cuanto a los otros regímenes aduaneros, cada País Miembro de la Comunidad Andina aplica hasta la definición de los regímenes armonizados su propia normativa. Esto explica que se tenga que tomar en cuenta la normativa de cada país al momento de asesorar los regímenes aduaneros así como la normativa comunitaria.

Los Países Miembros de la Comunidad Andina con el ánimo de impulsar su desarrollo y en particular de incrementar la producción industrial, hacen uso de varios tipos de regímenes aduaneros. Los indicados regímenes pueden clasificarse en: admisión temporal; devolución de tributos arancelarios (Drawback) o de suspensión de los mismos; reposición en franquicia arancelaria; exportación temporal para perfeccionamiento pasivo; admisión temporal para perfeccionamiento activo; y zonas francas, entendidas estas últimas en una concepción amplia para abarcar puertos libres y zonas libres.

Entre los más utilizados en algunos de los Países Miembros se puede mencionar el Régimen de Perfeccionamiento Activo, Drawback, las Zonas Francas, Reposición en Franquicia arancelaria, Depósitos de Aduanas y Perfeccionamiento Pasivo.

A través de estos mecanismos se busca incrementar la competitividad de los bienes que se producen con insumos importados. Si bien dentro del proceso de apertura económica que está desarrollando la Comunidad Andina y el resto del mundo, la importancia de estos regímenes ya no es tan preponderante como era en el pasado, sigue siendo alternativas ofrecidas en prácticamente todo el mundo.

Si bien el comercio intrasubregional ha crecido en términos de valores absolutos en los últimos años, es baja la participación de los países andinos en el comercio mundial. Esto justifica que el proceso de integración busque, entre otros, del objetivo de la producción en condiciones competitivas complementadas con una nueva capacidad negociadora como consecuencia del mercado ampliado.

La armonización de los regímenes aduaneros especiales tiene también un importante sustento jurídico y económico al considerar que el tránsito hacia la unión aduanera exige la elaboración y puesta en aplicación de reglas comunes en materia de legislación aduanera, que completen la unificación en curso en el campo tarifario.

Sin ello, la Comunidad Andina no puede disponer de los instrumentos aduaneros indispensables para la aplicación correcta del arancel externo común y para la realización de su política comercial hacia terceros países.

Por otra parte, el mantenimiento de reglas aduaneras divergentes provocaría dificultades en la competencia y la circulación de mercancías. Además, la permanencia de las actuales divergencias en las reglas aduaneras afectará el establecimiento y funcionamiento de la unión aduanera, y los progresos en la adopción del arancel externo común enfrentarán mayores dificultades.

Actualmente, existen diferencias, en ciertos casos fundamentales, en la concepción legal de cada mecanismo, lo que determina un ámbito diferente de aplicación de los regímenes, con su consiguiente repercusión en la competitividad de los productos exportados. Un caso importante se aprecia en lo relacionado con el Drawback y la Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo (ATPA), los dos regímenes más utilizados en la Subregión.

1.2.3. Disposiciones del derecho arancelario

Basándose en el concepto principal de los derechos económicos de aduana, toda mercancía que sea importada por los Países Miembros de la Comunidad, sólo deberá pagar derechos de importación si entra en el ciclo económico y compite efectivamente con bienes producidos en el mercado subregional.

Por lo tanto, no tendrá mucho sentido proceder al cobro del arancel en la frontera. Si la mercancía sólo está en tránsito, es reexportada tras permanecer en un depósito aduanero, o es parcialmente utilizada, mejorada o terminada, no deberán cobrarse derechos de aduana ya que, de otra manera, estos aranceles deberán ser reintegrados a la salida de la mercancía.

Sin embargo, si la mercancía entra en el ciclo económico de los Países Miembros, sólo será gravada con un derecho de importación si realmente participa en la competencia y sea originaria de terceros países. Pero si la mercancía es transportada desde la frontera al lugar de destino, o almacenada en depósito antes de ser comercializada, no deben surgir deudas por aranceles de importación durante esta situación intermedia.

Este sistema diferenciado para el tratamiento de las mercancías requiere igualmente una amplia gama de disposiciones aduaneras para permitir su adecuación a las exigencias de la economía. Basándose en ello, las legislaciones aduaneras nacionales de los Países Miembros establecen de forma obligatoria y definitiva las disposiciones de Derecho Aduanero que en cada caso se aplicarán a toda mercancía introducida en el territorio aduanero de la Comunidad Andina.

Según lo establecen las disposiciones nacionales, toda mercancía no originaria que ingrese al territorio de los Países Miembros deberá estar sujeta a una disposición determinada del Derecho Aduanero. Las legislaciones nacionales coinciden, de que toda mercancía introducida en el territorio comunitario debe ser presentada en aduana por la persona que la haya introducido o por aquella que se haga cargo de su transporte, quedando asegurado que la totalidad de las mismas estén sujetas a disposiciones de la legislación aduanera. De ello se deduce que una mercancía que haya sido introducida al territorio aduanero por error, sólo pueda ser reexportada dentro

del territorio aduanero en el marco de una disposición de la legislación aduanera. Sin embargo, si se ingresan mercancías vulnerando las disposiciones vigentes (contrabando), se crea inmediatamente una deuda arancelaria, en razón de que estas mercancías entran en forma natural al ciclo económico de los Países Miembros.

Las legislaciones aduaneras nacionales otorgan al responsable de declarar la mercancía libertad de elección respecto al destino aduanero al cual desea acogerse. La mercancía, independientemente de sus características, su cantidad, su origen o su lugar de destino, puede estar sujeta, en cualquier momento, a cualquier disposición de la legislación aduanera, cumpliendo de este modo con las condiciones establecidas.

Por consiguiente, la persona que declara las mercancías disfruta de discrecionalidad para elegir, dentro de la multiplicidad de disposiciones de la legislación aduanera, aquella que le parezca más conveniente desde el punto de vista económico. Sin embargo, la aplicación de la legislación aduanera requiere un conocimiento exacto de la materia.

Ciertamente, esta libertad de elección puede verse limitada por disposiciones que restrinjan su empleo. Una barrera de este tipo consiste en las prohibiciones y limitaciones para los denominados bienes protegidos. Otras limitaciones de la libertad de elección se desprenden sobre aplicación de medidas de política comercial (por ejemplo, limitaciones del sector externo de la economía o regulación de los permisos de importación derivada de la existencia de organizaciones comunes de mercado para determinados productos, por seguridad, defensa, salud).

1.2.4 Las disposiciones particulares del Derecho Aduanero

Las legislaciones nacionales se mencionan, entre otras, las siguientes disposiciones de carácter aduanero aplicables a las mercancías:

- a. La inclusión de las mercancías en un régimen aduanero;
- b. La introducción de las mercancías en una zona franca o en un depósito franco;
- c. La reexportación de las mercancías fuera del territorio aduanero de la Comunidad;
- d. La destrucción de las mercancías;
- e. El abandono de las mercancías en beneficio del tesoro público.

1.2.5 Procedimientos aduaneros

a) Generalidades

La inclusión de las mercancías en un procedimiento aduanero forma parte de las disposiciones aduaneras. Los procedimientos aduaneros autorizados por las legislaciones nacionales se encuentran entre otras:

- i. El despacho a libre práctica;
- ii. El tránsito aduanero;
- iii. El depósito aduanero;
- iv. El perfeccionamiento activo;
- v. La importación temporal;
- vi. El perfeccionamiento pasivo;
- vii. La exportación.

b) Procedimientos aduaneros con impacto económico

En las legislaciones nacionales se enuncian, los siguientes procedimientos aduaneros con significación económica:

- i. el depósito aduanero;
- ii. el perfeccionamiento activo;
- iii. la importación temporal;
- iv. el perfeccionamiento pasivo.

Al no figurar en esta lista ni el despacho a libre práctica, ni el tránsito, ni el procedimiento de exportación, puede afirmarse que estos procedimientos aduaneros no cumplen con el concepto de significación económica.

A continuación, se presentarán las características principales de los procedimientos aduaneros con significación económica.

1.3. El régimen de tránsito

1.3.1. Situación en la UE

a) Características del sistema de tránsito en la UE

Desde la puesta en vigor del tránsito comunitario en los años 70, el tránsito nacional que se aplicaba cuando una mercancía circulaba entre dos despachos de aduana de un mismo país, no es más usado en la Comunidad. Desde 1988, el tránsito comunitario puede ser usado con todos los países del AELE. El 1er de Julio de 1996, la convención de tránsito CE-AELE estuvo extendida a la República checa, la Eslovaquia, Hungría y Polonia. El mismo procedimiento será aplicado a los países candidatos a la adhesión cuando la revisión completa y la informatización de régimen de tránsito comunitario sean terminadas.

El código de las Aduanas comunitario no trata del tránsito en su conjunto. Los artículos 91 a 97 establecen las reglas aplicables al **“transito externo”** (régimen suspensivo) y las reglas del “régimen comunitario externo”. Por otra parte, el **“transito interno”**, reglamentado por los artículos 163 y sig. es un régimen autónomo, excluido de forma expresa de los regímenes suspensivos y económicos.

El tránsito comunitario tiene dos características. Primero, cubre las mercancías comunitarias por origen o por libre práctica: es el tránsito comunitario interno (T2). Segundo, cubre las mercancías originarias de países no UE: es el tránsito externo (T1). El tránsito externo es un régimen aduanero previsto por el Código. Se aplica al flujo de productos no comunitarios y reglamenta su circulación entre el punto de importación en el territorio aduanero y el punto de destino final.

En la práctica, el tránsito comunitario cubre:

- La circulación de mercancías no comunitarias sujetos a derechos de aduana y demás impuestos a la importación (tránsito comunitario externo). El documento que se utiliza para dicho tránsito externo se llama “T1”.

- No obstante, cuando las mercancías comunitarias se incluyen en el procedimiento de tránsito común y son objeto de medidas comunitarias específicas en relación con su exportación, se les aplica también “el régimen externo” comunitario (T1). Este es, por ejemplo, el caso en el que se conceden restituciones a la exportación en el marco de la política agrícola, o bien en el régimen de perfeccionamiento activo, sistema de reintegro y en las condonaciones y devoluciones de derechos.
- Circulación de mercancías comunitarias cuando su trayecto entre el punto de partida y el punto de destino, en la Comunidad, transcurre por un tercer país (lo que se conoce como tránsito comunitario interno). Situando las mercancías al amparo del tránsito comunitario interior demuestra su carácter comunitario, con lo que no se aplican derechos ni demás impuestos al volver a entrar en la Comunidad. El documento que se utiliza para el tránsito comunitario se llama “T2”.

b) La reforma del sistema comunitario de tránsito

El Reglamento 2787/2000 del 15 de diciembre de 2000 inició la reforma del sistema. Se aplica, para la mayoría de las disposiciones a partir del 1er de Julio 2001. Este reglamento ha modificado parcialmente o totalmente el reglamento de aplicación del Código de las Aduanas comunitario. La reforma fue motivada en gran parte por la existencia de un foco de fraude, debido a las grandes sumas de dineros que intervienen en el tránsito. El éxito del mercado único y el crecimiento del comercio mundial han provocado un aumento de la posibilidad que éstos se produzcan.

La grande novedad de la reforma fue la introducción del «Nuevo sistema de tránsito informatizado» y la introducción de la modificación del « cuaderno TIR ».

La reforma se centra en **tres líneas principales**:

- Mejora de la calidad de la legislación sobre el tránsito, lo que significa: una presentación más clara del marco jurídico básico en la que se establezcan con precisión los derechos y las obligaciones del sector comercial y de las aduanas, un alto grado de armonización entre el tránsito comunitario y el común, una mayor integración de la normativa comunitaria sobre tránsito en el marco jurídico del código aduanero comunitario.
- Aplicación más efectiva y uniforme de la normativa mediante un mayor esfuerzo de las administraciones nacionales para que los procedimientos funcionen realmente, una optimización del uso de los instrumentos operativos disponibles.
- Informatización de los procedimientos de tránsito: para asegurar una mejor gestión del sistema; para acelerar su funcionamiento.

La legislación sobre el tránsito comunitario y común anterior a la reforma era una mezcla de normas estándar, formalidades y controles, aplicables a operaciones de tránsito normales, en que se prevén también simplificaciones o facilidades que se pueden conceder en algunos casos. La legislación no tenía plenamente en cuenta la fiabilidad del operador, los riesgos que corren las mercancías transportadas, ni el modo de transporte empleado.

La normativa que rige el tránsito comunitario y común se ha reorganizado siguiendo las mismas pautas y procurando mejorar la interoperabilidad. En particular, se ha tenido que proceder a reorganizar completamente los apéndices del Convenio de tránsito común. Para otra parte, se han insertado las disposiciones sobre cómo presentar una declaración de tránsito cuando se utilizan procedimientos informáticos y sistemas informatizados de tránsito.

El nuevo texto establece una clara distinción entre el procedimiento normal o estándar de tránsito y el uso de simplificaciones. Además ofrece un enfoque modulado, en particular en relación con la garantía, según se considere que las mercancías de que se trate son ordinarias o presentan un mayor riesgo de fraude.

El procedimiento normal de tránsito

El procedimiento normal implica:

- Presentación de las mercancías en la aduana para su examen cuando se realiza la declaración de tránsito.
- Presentación de las mercancías y de su correspondiente documentación en cualquier oficina de paso y en la oficina de destino.
- Utilización de una garantía válida solamente para una única operación de tránsito por el importe total de los derechos de aduana y demás impuestos aplicables (garantía individual).
- Obligación de precintar el medio de transporte o el contenedor con fines de identificación.
- Obligación de seguir una ruta económicamente justificada o, en ocasiones, incluso un itinerario obligatorio.
- Fijación de un plazo límite de tiempo dentro del cual las mercancías se han de presentar en la oficina de destino, teniendo en cuenta la ruta seguida y el medio de transporte utilizado.

Relación de simplificaciones

- Uso de una garantía global o de una dispensa de garantía.
- Listas de carga especiales.
- Utilización de precintos de uno tipo especial.
- Extensión de utilización de un itinerario obligatorio para mercancías que presenten un mayor riesgo de fraude.
- Expedidor autorizado y destinatario autorizado.
- Simplificaciones especiales para grandes contenedores y para transporte por ferrocarril, mar, aire o canalizaciones.
- Cualquier simplificación adicional que puede concederse sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales entre países.

Condiciones generales aplicables a todas las simplificaciones

Las autorizaciones sólo se conceden a personas que:

- Están establecidas en una parte contratante (lo que significa que la empresa está registrada en la Unión Europea y que se puede localizar y controlar)
- Utilizan habitualmente los regímenes de tránsito de tránsito comunitario o cuyas las autoridades aduaneras saben que pueden cumplir sus obligaciones.
- No han cometido infracciones graves ni repetidas de la legislación aduanera fiscal.

c) Los documentos de tránsito

Se tiene que depositar una declaración previa registrada por el despacho de partida de las mercancías (Art. 341 et 348, §1 RA). Además, la circulación de las mercancías en tránsito necesita documentos específicos (según el convenio que se aplica: cuaderno ATA (ATA), del cuaderno TIR (TIR), del manifiesto del Rin (convención por la navegación del Rin) del formulario 302 (TAN) o de un simple envío postal (art. 91, §2 CA).

d) La ultimación del régimen de tránsito

Hasta 1999, el tránsito externo se terminaba cuando se presentaban las mercancías y su documento correspondiente en la oficina del punto de destino final. El Reglamento 955/1999 distingue entre la «finalización del régimen» y su «ultimación» (nuevo artículo 92) El fin de una operación de tránsito se define como el momento en que las mercancías y los documentos en que las mercancías y los documentos adjuntos se presentan adecuadamente en la oficina de destino. No obstante, aunque se considera que la circulación de las mercancías finaliza en este momento, el procedimiento no queda automáticamente ultimado. La ultimación del mismo no se produce hasta que, tras comparar la información disponible en la oficina de partida con remitida por la oficina de destino, las autoridades aduaneras de país de origen están seguras de que el régimen ha concluido satisfactoriamente.

Tanto en el parte jurídica como en la operativa se han introducido medidas para garantizar que el procedimiento de tránsito se ultima con rapidez una vez se he establecido que ha concluido adecuadamente.

e) El régimen de tránsito marítimo

El régimen ha sido modificado por el **Reglamento 2787/2000 del 15 de diciembre de 2000**. El régimen de tránsito comunitario es obligatorio para aquellas mercancías que se transporten por vía marítima, únicamente en el caso de que se embarquen o transborden en un puerto de la Comunidad. El régimen de tránsito comunitario no se aplica cuando las mercancías mencionadas en el apartado 1 del artículo 91 del Código sean cargadas en un buque en un puerto situado en el territorio aduanero de la Comunidad para:

- su exportación a un tercer país sin descarga o transbordo en otro puerto situado en el territorio aduanero de la Comunidad, o
- su transporte a una zona franca situada en un puerto; en este caso, será obligatoria la utilización de la nota informativa prevista en la letra b) del apartado 3 del artículo 313.

13

El régimen de tránsito marítimo beneficiaba de un procedimiento simplificado antes de la reforma. La normativa sobre el transporte marítimo comunitario ha sido modificada por el Reglamento (CE) N° 75/98^{8/}, en vigor desde el 1 de Julio de 1998. Se ha retirado la dispensa de garantía, anterior a la reforma, para los transportes por mar, excepto en el procedimiento simplificado que se aplica a los servicios marítimos regulares en el marco del tránsito comunitario. La nueva legislación distingue:

- “Servicios marítimos de carácter regular” entre puertos comunitarios. El servicio marítimo de carácter regular es aquel que está autorizado como tal por las autoridades aduaneras a petición de la empresa operadora del servicio regular. Las mercancías no comunitarias que en ellos se transportan están sujetas al tránsito comunitario y se han de documentar como tales. Dichas mercancías precisan una garantía. Cualesquiera otras mercancías se consideran comunitarias y no es necesario que se justifiquen tal situación a menos que la aduana demuestre lo contrario.
- “Servicios marítimos no regulares” son los servicios restantes en que todas las mercancías se consideran no comunitarias y están sujetas al pago de derechos al entrar en territorio aduanero comunitario, a menos que se puede demostrar que se trata de mercancías comunitarias mediante la presentación de pruebas de su carácter (por ejemplo un documento T2L).

1.3.2. Situación en la Comunidad Andina

a) La Decisión 477 sobre Tránsito Aduanero Internacional

Se ha considerado necesaria la actualización de la norma comunitaria sobre Tránsito Aduanero Internacional (TAI), en vista de la evolución de la normativa vinculada al tema y de los avances en la conformación de la Unión Aduanera Andina. Así, por ejemplo, se ha tenido en consideración que en apoyo del transporte internacional, es conveniente facilitar y simplificar los procedimientos utilizados en las operaciones de Tránsito Aduanero Internacional, que incluya, entre otras medidas, el uso de documentos comerciales y sistemas de intercambio de información, y el establecimiento de controles posteriores, considerando el desarrollo y la nueva dinámica que experimentan las relaciones comerciales internacionales.

Las mercancías transportadas en una operación de tránsito aduanero internacional terrestre serán admitidas en el territorio aduanero de los Países Miembros y no estarán sujetas al pago de derechos e impuestos exigibles, siempre que se cumplan con todos los requisitos y formalidades legales establecidas en la norma comunitaria el Reglamento sobre el régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre. Se utiliza para el traslado de mercancías de:

- Una aduana de partida de un País Miembro a una aduana de destino de otro País Miembro.
- Una aduana de partida de un País Miembro con destino a un tercer país no Miembro en tránsito por uno o más Países Miembros distintos del de la aduana de partida.
- Una aduana de partida a una aduana de destino ubicadas en el mismo País Miembro siempre que se transite por el territorio de otro País Miembro.

^{8/} DO, L7 de 13.1.1998

Ante este régimen todas las mercancías transportadas en una operación bajo el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional, deberán estar amparados en una declaración, la cual será firmada por el transportista o su representante y presentada para su aceptación y registro en la aduana de partida de acuerdo al formulario y al instructivo establecido en el Reglamento. La declaración se entenderá realizada bajo fe de juramento.

b) Actualización de la norma comunitaria

En un escenario de Unión Aduanera o Mercado Común el régimen de tránsito aduanero comunitario debe transformarse en una plataforma necesaria del libre intercambio de bienes, que está sustentada por el interés que representa para el sector comercial comunitario el importante potencial de desarrollo de las empresas de transporte y las posibilidades de integrar a sus asociaciones o agrupaciones gremiales en el proceso de informatización del tránsito aduanero comunitario, así como en el interés de generar las inversiones necesarias para adaptar nuevas tecnologías en los vehículos y unidades de carga que faciliten su mejor control.

Al respecto es bueno tener en cuenta como punto de partida que, mediante la Decisión 327 Tránsito Aduanero Internacional de octubre de 1992, y la Decisión 477 de junio de 2000, sustitutoria de la Decisión 327 la Comunidad Andina ha contado con una norma que establece los procedimientos aplicables al tránsito aduanero entre los Países Miembros.

Como resultado del Proyecto GRANADUA, se cuenta con una Propuesta (No. 120 Rev.2) que recoge las sugerencias hechas en los seminarios de asistencia técnica y formación, celebrados en los Países Miembros, así como las recomendaciones de los expertos nacionales que participaron en las reuniones de trabajo de GRANADUA y las convocadas por la Secretaría General.

La Propuesta de Tránsito Aduanero Comunitario establece las normas para que las mercancías comunitarias o no comunitarias, sean admitidas en el territorio aduanero comunitario con suspensión del pago de los gravámenes y tributos a la importación o exportación eventualmente exigibles.

Asimismo, la reforma de la norma comunitaria se complementa con la próxima adopción del Documento Único Aduanero (DUA) que deberá ser utilizado como declaración aduanera de mercancías por las aduanas de los Países Miembros y para todos los regímenes aduaneros, una de cuyas secciones se dedica al tránsito aduanero comunitario.

c) El Régimen de Tránsito Aduanero Internacional

Mediante el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional se permite el ingreso de mercancías en un territorio aduanero de otro País Miembro con suspensión de los derechos de importación y exportación eventualmente exigibles sobre dichos bienes. Este régimen contiene mecanismos ágiles que buscan una circulación fluida de mercancías y vehículos por el territorio aduanero de la Subregión, procurando evitar procedimientos engorrosos y revisiones aduaneras, en especial en los pasos de frontera.

Se ha tenido en cuenta la dinámica que ha desarrollado el transporte internacional y las corrientes que impulsan actualmente el comercio de bienes, factores que han determinado el uso intensivo de los contenedores y han impuesto la necesidad de adoptar nuevos sistemas y exigencias de distribución física internacional de mercancías. Además, sus criterios son compatibles con las normativas sectoriales vigentes sobre transporte internacional en la Comunidad Andina y en el resto del mundo, así como con las que regulan el transporte multimodal internacional.

Asimismo, con el propósito de contar en el futuro con una normativa regional armonizada, se ha tenido presente el Proyecto de Acuerdo de Alcance Parcial de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) sobre esta materia.

1.3.3. Comentarios

a) Impacto de la legislación comunitaria europea

El proceso de armonización del régimen de tránsito ha conocido una evolución progresiva en la Comunidad Europea. El régimen fue modificado, hasta recientemente con los nuevos procedimientos del Reglamento (CE) 3330/2001 que introdujo unos procedimientos agilizados para el tránsito externo.

Posteriormente, el REGLAMENTO (CE) No 693/2003 DEL CONSEJO de 14 de abril de 2003 por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común.

En las entrevistas mantenidas con gremios industriales, de exportadores andinos, el tránsito comunitario no ha sido mencionado como fuente de dificultad para las exportaciones de productos originarios de países miembros de la Comunidad Andina.

b) Impacto de la legislación andina

Con la Decisión 477, la Comunidad Andina ha dado un paso importante hacia la Armonización del régimen de tránsito externo. Sin embargo, la decisión se refiere solo al tránsito Inter -andino y no tiene todavía reglamento de aplicación. Esto ha dificultado su aplicación en los países miembros que siguen aplicando este texto con base a sus normas nacionales. Varios interlocutores indican que, en la práctica de varios países, se producen a menudo transbordos en algunas de sus fronteras, lo que impide el tránsito.

Los principales problemas evocados son:

1. Falta de control de las mercancías: las Aduanas necesitarían establecer una Interconexión entre las Aduanas de salida y de destino para verificar de forma adecuada que la mercancía haya llegado a su destino final.
2. Necesidad de simplificar los documentos de tránsito: sobre la base de la decisión 477 que contempla una disposición transitoria, para que la secretaría general de la CAN elabore un documento único, las administraciones aduaneras pueden exigir varios documentos de tránsito. Es la estructura operativa de cada país que puede dificultar las operaciones de tránsito.

- 10
3. En adición, Ecuador y Bolivia tienen un plazo para que se adecuasen a la normativa comunitaria y adopten un sistema de precinto (nombre y N° de precinto). Bolivia y Ecuador todavía no tienen precinto homologado. La falta de reconocimiento mutuo de precintos entre países andinos resulta en un monto más elevado de abertura de contenedores, y consecuentemente de pérdida de tiempo y de costos adicionales.
 4. La falta de sistema de garantía armonizada es igualmente preocupante: una garantía prestada en un país no será necesariamente reconocida en otro. En varios casos, es el vehículo habilitado que constituye la garantía para cubrir los riesgos fiscales que se pueden derivar del tránsito. Las autoridades aduaneras andinas pueden en la práctica obligar a la presentación de una garantía económica si no acepta el vehículo como garantía.

Esto resulta en costos adicionales y pérdida de tiempo para los operadores privados.

Se estima que gran parte de estos problemas pudieran ser solucionados si los países andinos suscribieran a un sistema de tránsito aduanero internacional (ex TIR) a tal fin de reconocer los documentos de tránsito de otros países y agilizar el proceso de tránsito. Esto permitiría por ejemplo a un operador de conseguir la garantía con una empresa emisora de cuaderno TIR en un país solo y que la garantía se pueda aceptar en cualquier país andino miembro de TIR. Por ejemplo, el uso del cuaderno TIR en Holanda, en el país de importación andino y en los otros países de tránsito en la Comunidad andina.

La propuesta que surgió del proyecto GRANADUA pretende establecer un sistema más simple de tránsito. Se prevé sustituir los documentos de la resolución 399 por el Documento Único Aduanero (DUA). Los expertos prepararon:

- un proyecto de decisión para reemplazar o modificar la Decisión 477,
- un modelo de documento aduanero único,
- un control de las operaciones de tránsito a través de la red de extra-net Andina que sea una herramienta que permite intercambiar las informaciones. GRANADUA entregó el diseño de la red y del control. El software y el equipamiento no han contado con el apoyo financiero para su aplicación por parte de las administraciones aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Dentro de todos los regímenes aduaneros, el tránsito constituye una prioridad total (tanto transporte terrestre, marítimo y intermodal). Las metas del proyecto buscan una simplificación deseada por partes de los operadores tanto andinos como europeos de las formalidades de tránsito, la reducción del tiempo de transporte y la reducción de los costos. Sin embargo, sería conveniente que los Países Miembros de la CAN suscribieran a convenios internacionales (TIR) en materia de transporte. Esto facilitaría el transporte multimodal (una mercancía de Róterdam llega a Colombia y baja hasta su puerto de destino final en Bolivia). Otro aspecto importante del proceso de armonización será el avance del reconocimiento mutuo de normas en materia de documentos y de garantías con los países de MERCOSUR y del mercado centroamericano. Esto beneficiará no solamente a los operadores andinos, sino también será de gran interés para las empresas europeas instaladas en MERCOSUR y otros países y que desean desarrollar sus relaciones comerciales con operadores de la CA.

1.4. El depósito aduanero

1.4.1. Situación en la UE

a) La noción de depósito aduanero

El **depósito aduanero** es todo lugar acreditado por las autoridades aduaneras y controlado por ellas, en el cual las mercancías estén guardadas (art. 98, §2 et 3 CA; art. 505, §1 RA). Además de esta función principal de almacenaje, es posible realizar en el depósito aduanero ciertas operaciones perteneciendo a otros regímenes aduaneros: pre-financiación de las restituciones a la exportación con transformación de las mercancías comunitarias, perfeccionamiento activo o transformación bajo aduana de mercancías no comunitarias.^{9/}

El **depósito aduanero** es **público o privado** (art. 99 CA). El depósito público es utilizable por toda persona para el almacenaje de mercancías. El «depositante» y el « depositario » siendo distintas personas. El depósito privado está reservado al depósito de mercancías por el depositante, entonces el único depositario^{10/}. Existen 6 tipos de depósitos ^{11/}.

b) La gestión y la responsabilidad

En el caso del depósito público, hay un reparto de competencias. El depositario que asume la gestión del depósito (art. 99 CA). Sus responsabilidades incluyen que las mercancías no sean sustraídas al control aduanero, o cumplir con los requisitos resultando del almacenaje.

El depositario tiene que respetar la declaración de inclusión de las mercancías en el régimen de depósito aduanero (art. 99 CA). Este es responsable de la aplicación de las obligaciones que resulten del almacenamiento de las mercancías que se encuentren bajo este régimen. (art 102, §2 CA). En el caso del depósito de tipo B, se le puede transferir en el marco de la autorización todo o parte de las obligaciones de la persona autorizada para gestionar el depósito aduanero. (art. 504 RA).

c) Las posibilidades ofertas por el depósito aduanero

La reglamentación comunitaria establece reglas para el almacenaje de ciertas mercancías, las operaciones de PA o de transformación bajo aduana en el depósito aduanero (art. 106, §1 CA). Las mercancías colocadas en depósito aduanero pueden ser manipuladas con vista a su conservación, su mejor presentación, distribución o re-venta (art. 109 CA). La venta al detalle de las mercancías depositadas es prohibida por todos los tipos de depósito, inclusive el depósito E (párrafo 3 de art. 510 RA) ^{12/}.

Las mercancías pueden ser temporalmente retiradas del depósito (art. 110 CA) y/o transferidas de un depósito al otro en las condiciones fijadas por las autoridades

^{9/} Ver infra. Las modalidades de aplicación de estos dos regímenes están descritas por el reglamento 1656/91 CEE.

^{10/} Persona autorizada para gestionar el depósito aduanero.

^{11/} Depósito de tipo **A** a **F**. Se diferencian según su carácter público o privado, la repartición de responsabilidades entre depositante y depositador, la calidad del entreposeur y los procedimientos utilizados. Vea art. 504 RA.

^{12/} JOCE 1994, L 346/15.

aduaneras (art. 111 CA y art. 526 RA). Durante esta retirada, pueden someterse a manipulaciones usuales (por ejemplo cuando el depósito no dispone del equipo adecuado para dichas manipulaciones).

Las mercancías comunitarias agrícolas tienen que ser re-exportadas o recibir otra destinación aduanera. (Art. 113 CA).

d) El fin del régimen

El régimen está apurado cuando las mercancías son exportadas o colocadas bajo otro destino aduanero.

1.4.2. Situación en la Comunidad Andina

a) Significación económica

En principio, los agentes económicos deberían abonar derechos de aduana sobre toda mercancía importada con fines de comercialización. Sin embargo, aquellos operadores que aún no disponen de compradores de la mercancía de importación, o que aún no desean venderla, no tienen interés en que la mercancía pase rápidamente por aduana ni tampoco desean abonar los correspondientes derechos de importación antes de lo previsto.

El régimen de depósito aduanero permite a los importadores almacenar la mercancía libre de derechos y, en caso de necesidad, retirarla del depósito abonando los derechos de importación correspondientes (depósito a crédito). Sin embargo, no hay un plazo del depósito unificado. Si, el importador no halla compradores para la mercancía dentro del territorio aduanero de la Comunidad Andina, o si desea distribuir la mercancía en terceros países, puede volver a exportar la mercancía sin abonar derechos de importación.

Adicionalmente, pueden almacenarse mercancías acogidas al procedimiento de depósito aduanero, sin que las mismas estén sujetas a medidas de política comercial.

Entre ellas cabe mencionar medidas no arancelarias que, en el marco de la política comercial común, han sido establecidas por disposiciones de la Comunidad aplicables a operaciones de importación y de exportación de mercancías: medidas de vigilancia o de salvaguarda, restricciones o límites cuantitativos y prohibiciones de importación y exportación (por ejemplo, contingentes o el sistema de licencias de importación para determinados productos).

El procedimiento de depósito aduanero, gracias a sus múltiples funciones, es un instrumento básico de la política comercial, ya que puede significar un aporte a las actividades relacionadas con el comercio exterior y a la necesaria movilidad de las mercancías dentro y fuera de la Comunidad Andina.

b) Ultimación del procedimiento de depósito aduanero

El procedimiento de depósito aduanero finaliza, cuando las mercancías afectadas a este procedimiento queden sujetas a un nuevo destino aduanero autorizado. En la mayoría de los casos se procede a su despacho a libre práctica según la legislación

aduanera nacional, o a su reexportación. Es interesante mencionar que en este último caso el cálculo de los derechos de importación está relacionado, según el tipo de depósito aduanero, bien con el momento del depósito, bien con el del desalmacenamiento.

c) Aplicación de regímenes de depósitos en los países de la CA

La generalidad de los países concibe los depósitos aduaneros para que las mercancías permanezcan allí mientras se realiza el trámite aduanero, pero como se indicó en la primera parte del documento rigen para todos los regímenes aduaneros las normas nacionales.

Los países en general tienen establecido en su legislación nacional el régimen del depósito aduanero donde las mercancías son objeto de operaciones de manipulación que no pueden llegar a afectar su naturaleza.

No obstante en Colombia existe un régimen que permite que en estos almacenes se efectúen transformaciones de mercancías importadas y nacionales para luego destinarlas al consumo interno. En los demás países al no existir este régimen los bienes nacionales que se utilizan como insumos para generar productos destinados al mercado interno, deben necesariamente salir del país, si el proceso de transformación tendrá lugar en un depósito aduanero. Para el efecto deben acogerse al régimen de exportación temporal de perfeccionamiento pasivo.

Durante el tiempo que transcurre entre la llegada de las mercancías a un país y la presentación de la declaración de mercancías correspondiente, las autoridades aduaneras ejercen el control sobre las mercancías en zonas autorizadas, denominadas "almacenes provisionales".

Se debe establecer un método simple para controlar las mercancías antes del despacho de aduanas, dado que es un procedimiento aduanero con arreglo al cual las mercancías importadas se almacenan bajo control aduanero sin pagar impuestos ni derechos de importación.

Además la normativa tienda a regular detalladamente la figura de los almacenes aduaneros para normar, entre otras cosas, su establecimiento y la administración, los tipos de mercancías que se pueden almacenar y su admisión en el almacén, las operaciones autorizadas, la duración del depósito y el traslado de mercancías depositadas en un almacén aduanero.

En los casos, en que las mercancías no han sido retiradas de los depósitos dentro de los plazos estipulados, ni se ha procedido a su despacho para consumo o su ingreso a cualquier otro régimen aduanero ni a su reexportación, las legislaciones aduaneras prevén la declaración de abandono de las mismas y su venta o remate por parte de la Aduana. En el caso de que se haya prestado garantía para el cumplimiento de la operación y las mercancías permanezcan mas allá de los plazos permitidos se deberá ejecutar la garantía prestada.

1.4.3. Comentarios

a) Impacto del régimen de depósito de la UE

En las entrevistas con los sectores exportadores andinos, no se ha mencionado ninguna dificultad cuanto al uso de este régimen por sus clientes al momentos de importar las mercancías en la Comunidad europea.

b) Impacto de los regímenes de depósitos de la Comunidad Andina

La situación en la Comunidad Andina enseña diferencias entre los distintos regímenes aplicados por los países miembros y con el régimen comunitario de la UE:

1. El régimen del depósito aduanero queda por ser armonizado por una norma comunitaria. El depósito aduanero no existe todavía como régimen aduanero estricto sensu.
2. Salvo el caso de Colombia, en cada país andino existe la figura del Almacén Aduanero tomando distintas matices. Sin embargo tienen la característica general de ser un régimen que permite la permanencia de las mercancías con la suspensión de los tributos durante un plazo.
3. Las operaciones autorizadas varían de un Estado parte al otro (por ejemplo, en algunos países se autoriza el etiquetado, el cambio de embalaje, la mezcla de producto en depósito, en otros no).
4. Hay diferencias en las normativas de los 5 países en términos de garantía y plazo.

La falta de armonización en materia de depósito aduanero podría ser calificada como afectando de forma general la competitividad de las exportaciones de los países miembros, debido a las diferencias que existen en cuanto a plazos, mecanismo de control, y ámbito de las mercancías abarcadas.

1.5. El perfeccionamiento activo

1.5.1. Importancia del régimen de perfeccionamiento activo

Dentro de los varios regímenes estudiados en este trabajo, el régimen de perfeccionamiento activo (PA) junto con el régimen de tránsito, es el más fundamental en las relaciones entre la UE y los países de la Comunidad Andina por varias razones:

Primero, el recurso por parte de los operadores europeos al régimen de PA para procesar, transformar varias materias primas y productos semi acabados importados de los países andinos ha sido y queda importante. El funcionamiento del régimen aduanero ha permitido un cierto desarrollo de las exportaciones andinas. El código aduanero comunitario que establece las reglas del PA constituye en si una base interesante para los esfuerzos en curso de armonización.

Segundo, los países andinos hacen un recurso importante al PA para procesar productos originarios extra zona, inclusive de la UE. En este contexto, cabe destacar que el PA se aplica bajo una gran variedad de sistemas aduaneros (esencialmente

importación o admisión temporal). El documento indica cual es la situación de la aplicación peculiar de cada sistema/régimen en cada país andino, sistematizando las particularidades de aplicación en cada país y las metas para la armonización.

Por estas razones, la evolución hacia la armonización de este régimen en la Comunidad Andina merece retener toda la atención de los operadores económicos tanto como el apoyo de las autoridades comunitarias.

1.5.2. Situación en la UE

a) Definición del régimen

El perfeccionamiento activo (PA) permite a los fabricantes de la UE transformar materias primas o mercancías semi-acabadas al interior de la Comunidad con fin de re-exportarlas sin que las mercancías estén sujetas a derechos de importación ni a medidas de política comercial. Existen dos variantes: en la primera el derecho está suspendido (sistema de suspensión) en el otro está pagado y reembolso (sistema de reintegro).

El régimen de PA se aplica a cualquier mercancía no comunitaria, de todo origen a mercancías no comunitarias destinadas a ser reexportadas fuera del territorio aduanero de la Comunidad en forma de productos compensadores.

“b) mercancías despachadas a libre práctica, con reintegro o condonación de los derechos de importación relativos a estas mercancías si se exportan fuera del territorio aduanero de la Comunidad en forma de productos compensadores”. (art. 114 CA).

Se puede introducir prohibiciones de uso para mercancías comunitarias con OCM. Suele notar que el sistema de reintegro solo es accesible a las mercancías que no son sometidas a restricciones cuantitativas, a restricciones previstas en la PAC y que no son susceptibles de beneficiar de un régimen preferencial (art. 124 CA). Tampoco se puede acudir a este régimen para la fabricación de productos compensatorios beneficiando de restituciones a la exportación (ídem).

El Código prevé también la posibilidad de realizar operaciones de perfeccionamiento complementarias que se deban efectuar fuera del territorio aduanero de la Comunidad (art. 123CA).

b) Operaciones cubiertas por el PA

El Código comunitario enumera de forma limitativa las operaciones autorizadas sobre las mercancías (art 114 CA):

”- la elaboración de mercancías, incluso su montaje, su ensamblaje, su adaptación a otras mercancías,
 - la transformación de mercancías,
 - la reparación de mercancías, incluso su restauración y su puesta a punto,
 - la utilización de algunas mercancías, determinadas según el procedimiento del Comité, que no se encuentren en los productos compensadores pero que permitan o faciliten la obtención de estos productos aunque desaparezcan total o parcialmente durante su utilización”

c) Los beneficiarios del régimen de PA

Los beneficiarios tienen que ser establecidos en la Comunidad y perfeccionan ellos mismos las mercancías importadas. Pueden sin embargo acudir al momento de la importación a servicios de terceros.

d) Condiciones de acceso al régimen

El acceso al régimen tiene que ser autorizado por las autoridades aduaneras a petición de la persona que efectúe o mande efectuar las operaciones de perfeccionamiento (art. 116 CA).

Se concede a:

- personas que estén establecidas en la Comunidad
- si que sea posible identificar las mercancías de importación en los productos compensadores o, en el caso mencionado en el artículo 115, cuando sea posible comprobar que se reúnen las condiciones estipuladas para las mercancías equivalentes
- Si pueda contribuir a crear las condiciones más favorables para la exportación o reexportación de productos compensadores, siempre que no se perjudiquen los intereses esenciales de los productores de la Comunidad (condiciones económicas).
- Los Países Miembros tienen que notificar a la Comisión los elementos que les han decidido a otorgar el régimen de PA en otros casos que los limitativamente enumerados por el reglamento. Son las autoridades aduaneras de los Países Miembros que otorgan el régimen de PA..

e) Funcionamiento del régimen

Las disposiciones comunitarias contienen reglas sobre la declaración de mercancías, la duración del régimen, las medidas de control, y la transferencia de mercancías. Cabe destacar los elementos siguientes:

Plazo:

Las autoridades aduaneras fijan el plazo durante el cual los productos compensadores deberán ser exportados o reexportados o haber recibido otro destino aduanero autorizado, teniendo en cuenta el tiempo necesario para la realización de las operaciones de perfeccionamiento y para la comercialización de los productos compensadores (art. 118). Es prorrogable. Se puede establecer plazos específicos con arreglo al procedimiento del Comité.

Coeficiente de rendimiento

Las autoridades aduaneras fijan el coeficiente de rendimiento (art. 119). Es definido como la cantidad o el porcentaje de productos compensadores obtenidos en el perfeccionamiento de una cantidad determinada de mercancías de importación.

f) los casos de terminación

En el sistema de suspensión, el titular de autorización de PA tiene la obligación de exportar los productos compensatorios en los plazos y a las condiciones establecidas en la autorización. El régimen se apura cuando los productos compensatorios o las mercancías en el estado^{13/} están efectivamente exportados y que el titular lo haya demostrado. También se apura el régimen cuando estas mercancías reciben otro destino aduanero (Art. 128 CA) para su reexportación posterior en el régimen de tránsito, de depósito aduanero, de importación temporal, de perfeccionamiento activo -sistema de suspensión-, en zona franca o en depósito franco, y, por otra parte, se hayan respetado todas las condiciones de utilización del régimen.

El plazo durante el cual deberá presentarse la solicitud de devolución se determinará con arreglo al procedimiento del Comité.

El despacho a libre práctica de los productos compensadores incluidos en un régimen aduanero o en zona franca o en depósito franco según las disposiciones del apartado 1 sólo se puede efectuar previa autorización de las autoridades aduaneras, las cuales concedan dicha autorización cuando las circunstancias lo justifiquen.

g) los modos de terminación

Hay tres formas de terminar el régimen:

(1) sin aplicación de los aranceles y de las medidas de política comercial

Se realiza en 4 casos: (1) cuando los productos reciben el destino de re-exportación afuera de la UE (art. 114, a); (2) cuando se destruyen las mercancías (3) cuando se abandonan al tesoro público y (4) cuando los productos compensatorios se despachen a libre práctica y figuren en la lista adoptada con arreglo al procedimiento del Comité.

(2) con una nueva suspensión de la aplicación de derechos y medidas

Una nueva suspensión interviene por los productos en zona franca o en depósito franco bajo el régimen del depósito aduanero, de la admisión temporal, del tránsito comunitario, de la transformación en aduana o cuando estén nuevamente puestos en el régimen del PA. Estas destinaciones aduaneras están acordadas con vista a la re-exportación posterior de los productos (salvo el caso de la transformación bajo aduana).

(3) Con aplicación de derechos y medidas.

Los productos compensatorios están puestos en libre práctica o bajo el régimen de la transformación en aduana. Una vez en libre práctica, el importador no puede más someter las mercancías o los productos compensatorios a un destino aduanero suspendiendo los derechos. Hay procedimientos simplificados de puesta en libre práctica (art. 120 CA, art. 580 RA) en cuanto una autorización global haya sido acordada.

El importe de la deuda se determina sobre la base de los elementos de imposición propios de las mercancías de importación en el momento de la admisión de la declaración de inclusión de estas mercancías en el régimen de perfeccionamiento activo.

^{13/} Si no hubo ningún perfeccionamiento.

Cuando las mercancías de importación reúnan las condiciones para acogerse a un tratamiento arancelario preferencial en el marco de contingentes arancelarios o de límites máximos arancelarios, estas mercancías podrán acogerse al tratamiento preferencial eventualmente previsto para mercancías idénticas en el momento de la admisión de la declaración de despacho a libre práctica. (art. 121 CA)

Los productos compensadores están sujetos a gravámenes establecidos en el marco de la política agrícola común y así lo prevean las disposiciones adoptadas con arreglo al procedimiento del Comité.

Los productos compensatorios están sujetos a los derechos de importación determinados según las normas aplicables en el marco de dicho régimen aduanero o en relación con las zonas francas o depósitos francos, cuando se hayan incluido en un régimen de suspensión o en zona franca o depósito franco.

La terminación de régimen en el sistema de la suspensión se realiza sobre la base de las cantidades de mercancías importadas correspondientes a los productos compensatorios. El descuento se hace en base del coeficiente de rendimiento fijado, la parte de las mercancías de importación y la parte de los productos compensatorios. Se hace una repartición de las mercancías de importación sobre los productos compensatorios. (Sobre la base del coeficiente de rendimiento retenido). La repartición sirve a determinar los derechos a la importación comparado con los productos compensatorios que no han sido o no serán re-exportados afuera del territorio aduanero.

1.5.3. Situación actual en los Países Miembros de la Comunidad Andina

No existe todavía un régimen armonizado de perfeccionamiento activo en la Comunidad Andina para las mercancías originarias de extra-zona. Existe una tendencia a acogerse al mecanismo de importación/Admisión temporal para perfeccionamiento activo. El perfeccionamiento activo (PA) esta considerado como uno de los regímenes de mayor interés.

a) Significación económica

En el marco de la globalización, es común para las empresas importar materias primas, productos semielaborados y otras mercancías provenientes de terceros países para su propia producción. En función de los grandes volúmenes de exportación, muchos de los productos acabados están destinados a su comercialización en terceros países.

A fin de no perjudicar a las empresas que desean abastecerse de insumos en terceros países respecto a aquellas que fabrican esos mismos productos en la Comunidad Andina, se les debe conceder a aquellas la posibilidad de adquirir los productos semielaborados bajo las mismas condiciones que las empresas de terceros países.

De esta manera, se promueven las actividades de exportación de las empresas comunitarias y, al mismo tiempo, se refuerza su competitividad en el comercio internacional.

Basándose en esta posición de partida y en el principio que rige la imposición de los derechos arancelarios, los productos provenientes de terceros países no deben ser

gravados con aranceles a su entrada en la Comunidad, si vuelven a abandonar el territorio aduanero de los Países Miembros como productos manufacturados. Sin embargo, una condición previa para la aplicación de este régimen es que las necesidades de la industria de exportación no sean perjudiciales para los intereses esenciales de las empresas que fabrican productos semielaborados dentro de la Comunidad Andina, productos que son comparables con la mercancía proveniente de terceros países.

El régimen de perfeccionamiento activo, además de este tratamiento aduanero favorable, permite en ciertos casos la exención a algunas medidas de política comercial a la importación.

El propósito principal de este régimen aduanero es permitir a las empresas nacionales ofrecer sus servicios en los mercados externos a precios competitivos y contribuir de este modo a dar mejores posibilidades de empleo a la mano de obra nacional.

b) Situación actual en los países andinos

En la **práctica actual, cada país aplica su reglamentación propia.**

El concepto de perfeccionamiento definido en las legislaciones aduaneras nacionales está basado en la definición señalada en el Convenio de Kyoto y comprende las siguientes operaciones de perfeccionamiento:

- La elaboración de mercancías;
- La transformación de mercancías;
- La reparación de mercancías;
- El empleo de mercancías que permitan la obtención de otros productos, aunque ello suponga la desaparición total o parcial durante su utilización.

Sin embargo, es uno de los regímenes en lo cual hay **mayor diferencia de trato entre los países.** Las principales diferencias sobre la base de las cuales se ha concentrado el proceso de armonización son las siguientes:

Denominación:

Entre los cinco países andinos se le denomina a dicho régimen de distinta manera. En Bolivia, se lo conoce como admisión temporal para perfeccionamiento activo (RITEX) en Colombia como Importación temporal para perfeccionamiento activo más conocido como "Plan Vallejo"; en Ecuador se denomina al régimen como Importación temporal para perfeccionamiento activo; en Perú se denomina Admisión Temporal para perfeccionamiento activo al igual como se le conoce en Venezuela.

Más allá de ello lo importante es definir la comunitariamente el carácter que se le quiere dar al régimen en tanto y en cuanto se decida crear las opciones para que cada país tenga la posibilidad de asumirlo como un verdadero mecanismo de desarrollo a las exportaciones y de fortalecimiento del mercado interno o simplemente como una manera de evitar que una exportación incidida por la tributación interna pero sin mayores controles ni seguimiento por parte del Estado dentro de una verdadera política de desarrollo. Sin duda ello representa un fortalecimiento de las instituciones especializadas en el desarrollo del comercio exterior que los países deben acometer a partir de una armonización.

Operaciones autorizadas:

El Convenio de Kyoto define el PA como “el régimen aduanero que permite recibir en un territorio aduanero, con suspensión del pago de derechos y los impuestos a la importación ciertas mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una transformación, elaboración o reparación”.

Bolivia, Colombia y Ecuador establecen en su legislación que las mercancías hayan sido sometidas a una transformación, elaboración o reparación. **Colombia**, incluye la importación temporal de bienes de capital^{14/}, Importación temporal en desarrollo de Sistemas Especiales de Importación-Exportación y la Importación temporal para procesamiento industrial. Los bienes de capital y repuestos importados al amparo del Decreto 2331 y destinados a los proyectos de exportación de los servicios autorizados, deberán someterse a la modalidad de Importación Temporal en desarrollo del Sistema Especial de Importación - Exportación consagrada en los artículos 168 y siguientes del Decreto 2685 de 1999. En virtud de ello, en las declaraciones de importación temporal de bienes de capital y sus repuestos para servicios, no se liquidarán ni pagarán los tributos aduaneros. El **Ecuador** contempla adicionalmente el Régimen de Admisión Temporal Especial (Maquila), la legislación del **Perú** no contempla en este régimen a las mercancías que hayan sido reparadas, dado que lo contempla como otro régimen aduanero. En el caso de **Venezuela** por su parte contempla la transformación, combinación, mezcla, rehabilitación, reparación o ensamblaje.

Cobertura o alcance:

En general los países admiten bajo este tipo de régimen^{15/} materias primas, insumos, partes y piezas, con la excepción de lubricantes y combustibles.

Bolivia contempla la admisión temporal para la importación de materias primas y bienes intermedios para su incorporación en un proceso productivo generador de productos de exportación.

Colombia, por su parte, permite la importación temporal de mercancías destinadas a ser reexportadas parcial o totalmente después de haber sufrido transformación elaboración o reparación, así como los insumos necesarios para estas operaciones. Bajo este régimen podrán importarse también las maquinarias, equipos, repuestos y las partes o piezas para fabricarlos en el país, que vayan a ser utilizados en la producción y comercialización, en forma total o parcial, de bienes y servicios destinados a la exportación. La importación temporal para perfeccionamiento activo podrá ser a) para bienes de capital destinados a ser reexportados, después de haber sido sometidos a reparación o acondicionamiento; b) la importación de mercancías en desarrollo de Sistemas Especiales de Importación y Exportación; y c) la importación temporal para procesamiento industrial de materias primas e insumos que van a ser sometidos a

^{14/} El Decreto 1232 de 2001, modificó el Artículo 163º del Decreto 2685 de 1999, que permite “la importación temporal de bienes de capital, así como de sus partes y repuestos, con suspensión de tributos aduaneros, destinados a ser reexportados, después de haber sido sometidos a reparación o acondicionamiento.”

^{15/} En Bolivia: Admisión Temporal Para Perfeccionamiento Activo (RITEX), en Colombia: Importación temporal para perfeccionamiento activo: de bienes de capital; en desarrollo de sistemas especiales de importación-exportación; e Importación temporal para procesamiento industrial; en Ecuador: Importación Temporal para Perfeccionamiento Activo, en Perú: Admisión Temporal y en Venezuela: Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.

transformación, procesamiento o manufactura industrial, por parte de industrias reconocidas como Usuarios Altamente Exportadores y autorizadas para el efecto por la autoridad aduanera.

Ecuador es amplia al permitir recibir mercancías extranjeras para ser reexportadas luego de un proceso de transformación, elaboración o reparación.

Perú, permite recibir dentro de su territorio aduanero, ciertas mercancías extranjeras destinadas a ser exportadas luego de haber sufrido una transformación o elaboración.

Venezuela contempla a los insumos, materias primas, partes o piezas de origen extranjero, para ser reexpedidas después de haber sufrido transformación, combinación, mezcla, rehabilitación, reparación o ensamblaje.

Determinación de los impuestos o tributos suspendidos

No hay uniformidad en la determinación de los impuestos o tributos suspendidos por aplicación del régimen de importación temporal para perfeccionamiento activo, en las legislaciones nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Bolivia, señala la suspensión del pago de tributos de importación.

Colombia, señala la suspensión total o parcial de tributos aduaneros.

Ecuador, señala la suspensión del pago de impuestos.

Perú, señala la suspensión del pago de los derechos arancelarios y demás impuestos que graven su importación.

Venezuela, señala la suspensión de los impuestos aplicables a la importación.

Precisamente este elemento es columna vertebral de la propuesta de armonización. En los temas que tienen vinculación con el Impuesto al Valor Agregado o el Impuestos a las Ventas, el impuesto de promoción municipal¹⁶/ así como los Impuestos a los Consumos Específicos. Cabe notar que estos impuestos, aun en lo atinente a la parte aduanera se encuentran, en la mayoría de los casos en legislación de tributos internos distinta de la aduanera.

Garantías

El régimen de garantías usualmente opera sobre la base del monto de los impuestos suspendidos. Sin embargo la legislación del Perú reconoce un tratamiento diferencial a favor de los denominados Buenos Contribuyentes al igual que Colombia, que establece un tratamiento especial a los Usuarios Altamente Exportadores.

No existen normas que regulen expresamente la liberación de garantías en términos de tiempo y aplicación de principios de buena fe. Por tal razón la liberación de las garantías diferirá dependiendo del tratamiento que dé a la materia cada administración aduanera.

Plazos

Los plazos de permanencia de mercancía dentro del territorio aduanero de los Países Miembros son distintos entre los Países Miembros por lo que resulta conveniente su armonización.

¹⁶ Especie de impuestos a las ventas que se cobra en el Perú pero que se destina a los municipios.

Reexportación sin perfeccionamiento

Colombia y Perú admiten de pleno derecho la reexportación sin penalidad, de mercancías ingresadas bajo el régimen y que no fueron objeto de perfeccionamiento. La legislación de los demás países no hace previsión en tal sentido lo cual puede llevar a que en estos países, como ocurre efectivamente en Venezuela, los bienes importados para perfeccionamiento y que no son perfeccionados, deban ser nacionalizados salvo una especialísima y discrecional autorización del Jefe de la Administración Aduanera.

Desgravación total o parcial

Con este mecanismo, que es uno de los más utilizados por los Países Miembros, cuando las mercancías se importan con vistas a una reexportación ulterior después de haber sido sometidas a un proceso determinado de elaboración, transformación o reparación, la mayor parte de las legislaciones nacionales autorizan la desgravación (total o parcial) de los impuestos y derechos de importación.

En estos casos se debe establecer el procedimiento con arreglo al cual se concede la desgravación de los impuestos y derechos de importación. El requisito usual es que los productos exportados se hayan obtenido a partir de las mercancías importadas.

Este régimen está previsto en todas las legislaciones de los Países Miembros, son minuciosas las reglamentaciones dictadas respecto a la aplicación de este régimen puesto que exigen la aprobación previa de programas de producción, la inscripción de las empresas que operarán en el mismo en un registro especial y el cumplimiento de controles especiales por parte de las autoridades aduaneras. En algunos casos se exige a las empresas que realicen una contabilidad especial para el control del ingreso, elaboración y egreso de los materiales o bienes admitidos temporalmente y la presentación de informes periódicos sobre las operaciones en trámite.

1.5.4. El proceso de armonización de Perfeccionamiento Activo para el comercio intra zona

a) Contexto general

El anexo de la decisión 282 de la Comisión sobre franquicias arancelarias estableció una definición del régimen de admisión temporal, para perfeccionamiento activo. Sin embargo no se había armonizada al nivel comunitario el PA.

En enero de 2002, en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, los Presidentes andinos acordaron "armonizar los regímenes de importación temporal para perfeccionamiento activo que aplican los cinco países, en la importación de bienes de capital, materias primas y insumos que se utilicen en la producción de bienes destinados a la exportación a la Comunidad Andina". Se prevé también que para la aplicación de este mecanismo se deberá definir el régimen de origen apropiado y los demás mecanismos correctivos que resulten necesarios para evitar distorsiones al comercio intracomunitario. La Comisión tuvo un plazo de 60 días para tomar una decisión que se aplicará inmediatamente después. Dicha Decisión no se llegó a adoptar.

b) Anteproyecto de decisión de armonización

El anteproyecto de Decisión incluye disposiciones referidas a la definición del régimen; ámbito de aplicación y tratamiento, Plazo, Garantía y Pago.

Respecto a la definición se considera que “ [es el régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero comunitario, con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y tasas aplicables, de mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una operación de perfeccionamiento, bajo la forma de productos compensadores”.

Las operaciones de perfeccionamiento activo son aquellas en las que se produce:

- la transformación de las mercancías;
- la elaboración de las mercancías, incluidos su montaje, ensamble y adaptación a otras mercancías; y,
- la reparación de mercancías, incluidas su restauración o condicionamiento.^{17/}

Con relación al ámbito de aplicación y tratamiento el anteproyecto dispone que Podrán ser objeto de Admisión Temporal para Perfeccionamiento activo las materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas materialmente incorporados en el producto exportado (compensador), incluyéndose aquellas mercancías que son absorbidas por el producto a exportar en el proceso de producción. Asimismo, podrán ser objeto de admisión temporal para perfeccionamiento activo mercancías tales como catalizadores, aceleradores o ralentizadores que se utilizan en el proceso de producción y que se consumen al ser utilizados para obtener el producto exportado (compensador).

No podrán ser objeto de este régimen las mercancías que intervengan en el proceso productivo de manera auxiliar, tales como lubricantes, combustibles o cualquier otra fuente energética, cuando su función sea la de generar calor o energía; los repuestos y útiles de recambio, cuando no están materialmente incorporados en el producto final y no son utilizados directamente en el producto a exportar. Cuando estas mercancías sean, en sí mismas, parte principal de un proceso productivo, podrán acceder a este régimen.

No podrán ser objeto de admisión temporal para perfeccionamiento activo las mercancías de importación prohibida. Si las mercancías se encuentran sometidas a permisos, restricciones, licencias o cualquier tipo de autorización administrativa para su ingreso, ellas deberán obtener los permisos correspondientes, para las mercancías que ingresen bajo el régimen de Admisión Temporal para perfeccionamiento activo.

El régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo se podrá conceder por las autoridades competentes del País Miembro cuando se reúnan las condiciones siguientes:

- que el solicitante esté establecido en el territorio aduanero comunitario;
- que sea posible establecer que las mercancías importadas fueron incorporadas en los productos compensadores obtenidos;

¹⁷ Perú: mantiene la reparación en una forma muy especial pero en el régimen de admisión temporal.

- que sea posible ejercer por las autoridades aduaneras las acciones de control aduanero exigidas por este régimen.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar el cambio de régimen a importación para el consumo en el territorio aduanero comunitario de las materias primas y demás productos de importación acogidos al régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, sin haber sido sometidos a las operaciones de perfeccionamiento con el pago de los derechos e impuestos a la importación y tasas que correspondan.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar el cambio de régimen a importación para el consumo en el territorio aduanero comunitario de los productos obtenidos por las operaciones de perfeccionamiento con el pago de los derechos e impuestos a la importación y tasas que correspondan.

Las autoridades nacionales de los Países Miembros fijaran el coeficiente de rendimiento de la operación o la forma y condiciones en que se determinara el mismo y las modalidades de control conforme a lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro.

Plazo:

La autorización del régimen fijará en cada caso el plazo, contado a partir de la aceptación de la declaración aduanera de mercancías, dentro del cual los productos compensadores deberán ser exportados o recibir otro destino aduanero. Este plazo será determinado teniendo en cuenta el tiempo necesario para la realización de las operaciones de perfeccionamiento y para la comercialización de los productos compensadores.

Garantía:

Las autoridades aduaneras de los Países Miembros podrán exigir la constitución de una garantía por los derechos e impuestos a la importación y tasas aplicables que fueron suspendidos por aplicación del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.

Pago:

La determinación de los derechos e impuestos a la importación y tasas correspondientes, cuando el declarante sea autorizado al cambio de régimen a importación para el consumo de mercancías previamente acogidas al régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, tendrá lugar de acuerdo con las siguientes situaciones:

- a) Importación para el consumo en el territorio aduanero comunitario de las materias primas importadas, para lo cual se liquidarán y pagarán los derechos e impuestos a la importación y tasas suspendidos, vigentes a la fecha de aceptación de la declaración aduanera de mercancías, ingresadas bajo el régimen de perfeccionamiento activo.
- b) Importación para el consumo en el territorio aduanero comunitario de los productos compensadores, para lo cual se liquidaran y pagaran los derechos e impuestos a la importación y tasas vigentes a la fecha de aceptación de la declaración aduanera

de mercancías de admisión bajo el régimen de perfeccionamiento activo de las materias primas incorporadas en los productos compensadores.

- c) Cuando los subproductos y desperdicios del proceso productivo; y los envases, empaques y embalajes que acompañen a las mercancías admitidas bajo este régimen sean declarados para su importación definitiva a consumo en el territorio aduanero comunitario, se exigirá el pago de los derechos e impuestos a la importación y tasas correspondientes a su clasificación arancelaria y liquidados sobre el valor en aduana determinado de conformidad con las normas comunitarias.
- d) Cuando sea autorizado la importación para el consumo en el territorio aduanero comunitario de las materias primas y de los productos compensadores, las autoridades aduaneras podrán exigir el pago de sanciones y de intereses compensatorios sobre el monto de los derechos e impuestos a la importación y tasas causados, calculados a partir de la fecha de aceptación de la declaración aduanera de mercancías para el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.

1.5.5. Comentarios

El régimen de perfeccionamiento activo está considerado como un régimen esencial en la facilitación del comercio. Esto explica que el proceso de armonización que se está llevando a cabo en la Comunidad Andina tenga un particular interés. De la misma manera, la armonización y la simplificación de los regímenes de PA presentarán también un factor de seguridad jurídica que puede influir en las inversiones potenciales de empresas europeas en la Comunidad Andina.

1.6. La importación temporal

1.6.1. Situación en la UE

a) Definición del régimen

Este régimen permite la utilización de mercancías no comunitarias en exoneración total o parcial de los aranceles y sin someterles a las medidas de política comercial. Es un destino aduanero aplicado a mercancías importadas pero destinadas a ser re-exportadas fuera el territorio aduanero de la UE.

Para ciertas mercancías, se puede hacer declaraciones verbales. Sin embargo, las autoridades aduaneras pueden exigir un inventario o una lista escrita.

La normativa comunitaria reconoce varios tipos de importación temporal. La importación temporal en exoneración total de derechos y tasas (art. 667- 688 RA) es la más a menudo utilizada para la importación de material profesional, las mercancías para las exposiciones y ferias, embalaje y las mercancías importadas para ensayos

Las mercancías no calificadas para ser importadas en exoneración total, son importadas a exoneración parcial. Sin embargo existen excepciones a esta regla. Por ejemplo, las mercancías que tienen que ser importadas en exoneración parcial, pueden ser importadas en exoneración total a título excepcional y para un periodo inferior a 3 meses si no afectan

a las condiciones de competencia en la comunidad, ni los intereses de los operadores económicos.

Están excluidos del régimen mercancías consumibles y materiales cuyo uso arriesga de causar perjuicio a la economía comunitaria sobre la base de su longevidad económica. En este régimen, los productos están tasados a 3%/mes o fracción de mes de utilización del régimen del importe de los derechos que hubieran sido percibidos en caso de puesta a libre práctica de dichos productos. El IVA y las tasas vinculadas son exigibles al momento de la colocación de las mercancías bajo el régimen de importación temporal.

b) Condiciones de uso del régimen

Una autorización de las autoridades aduaneras es necesaria. El beneficio es reservado a las personas físicas o morales que usan o hacen usar bajo las responsabilidades las mercancías importadas. Las mercancías no pueden recibir otra utilización que la prevista en la autorización. Si se transfieren las mercancías a otro usuario, se usa el régimen del tránsito externo.

c) Terminación del régimen

Las mercancías tienen que ser colocadas bajo uno de los destinos aduaneros admitidos para la terminación del régimen como más tarde el último día del plazo de estancia en admisión temporal. Las mercancías están admitidas bajo un nuevo régimen aduanero. Las autoridades aduaneras descargan la responsabilidad para los compromisos suscritos o bien inician un procedimiento por no respecto de las condiciones del régimen.

1.6.2. Situación en la CAN

El principio que rige la imposición de derechos de aduana, que tiene su origen en las legislaciones nacionales basada en el Convenio de Kyoto, prevé el cobro de derechos de importación sólo cuando las mercancías no originarias entran efectivamente en el ciclo económico de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Por consiguiente, la aplicación de derechos de importación a mercancías cuyo destino final es ser reexportadas, tras ser utilizadas transitoriamente de acuerdo con su finalidad dentro del territorio aduanero.

Sin embargo, debe evitarse que la importación temporal de mercancías pueda causar un perjuicio económico a los fabricantes de mercancías similares dentro de la Comunidad o a los usuarios de mercancías no originarias despachadas en libre práctica.

Existen diversas posiciones entre los Países Miembros en torno al plazo de permanencia de los bienes de capital, sus piezas y accesorios necesarios para su normal funcionamiento, sujetos a admisión temporal con suspensión total o parcial de derechos e impuestos a la importación y tasas aplicables.

1.6.3. Comentarios

En este Régimen no existen diferencias importantes en las normativas nacionales de los países andinos que supone que las mercancías que ingresan al país, con carácter temporal - con desgravación de los impuestos y derechos de importación -, no deben ser objeto de modificación alguna, excepto la depreciación normal debida al uso, y luego tienen que ser reexportadas dentro de un plazo determinado.

En la mayor parte de los casos, el procedimiento de admisión temporal establecido en las normas nacionales prevé la desgravación total de los impuestos y derechos de importación, pero en ciertos casos la desgravación puede ser solamente parcial (por ejemplo, cuando las mercancías importadas se utilizarán con fines de producción o en proyectos de obras).

1.7. El perfeccionamiento pasivo

1.7.1. Situación en la UE

a) Definición

El régimen aduanero del perfeccionamiento pasivo (PP) permite exportar temporalmente mercancías comunitarias (mercancías de exportación temporal) afuera del territorio comunitario para someterles a operaciones de perfeccionamiento y de poner estos productos resultando de dichas operaciones (productos compensatorios) en libre práctica en exoneración total o parcial de derechos a la importación (art. 145, §1 CA).

El PP se aplica a las mercancías comunitarias. Sin embargo, no están admitidas las mercancías cuya exportación permite restitución u otras medidas en el marco de la PAC.

b) Condiciones de aplicación del régimen

El beneficio del régimen depende del cumplimiento de criterios económicos similares a los del PA. Las autorizaciones están acordadas solamente a personas establecidas en la Comunidad y para quienes la transformación de los productos exportados tiene que ser realizada. Dichas personas deben ofrecer garantías útiles para la administración aduanera. Los productos exportados tienen que ser identificables en el momento de la reimportación de los productos compensatorios.

Con la exportación temporal de las mercancías comunitarias, se aplican los derechos a la exportación, las medidas de política comercial y otras formalidades previstas para la exportación de las mercancías comunitarias (art. 145, §2).

El destino aduanero normalmente aplicado al fin del régimen de PP es la puesta en libre práctica de los productos compensatorios. Si dichos no son originarios de la UE, se les aplica las restricciones cuantitativas u otras medidas de política comercial.

c) El sistema de intercambios estándar

Constituye una variante del PP. Consiste a permitir la sustitución de un producto compensador por una mercancía importada, en lo sucesivo denominada «producto de sustitución (art. 154, §1 CA). Este sistema se limita a los casos de reparación de mercancías comunitarias distintas de las sujetas a la política agrícola común o a los

regímenes específicos aplicables a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas.

La importación anticipada de un producto de sustitución dará lugar a la constitución de una garantía que cubra la cuantía de los derechos de importación.

Si una máquina tiene que ser reparada extra UE, permite la importación, dos meses antes de la exportación de esta máquina, de una máquina casi idéntica a la máquina reparada - (art. 154, §4, art. 155, art. 157 CA)¹⁸.

d) El TPP textil

Los intercambios de productos textiles benefician de una reglamentación específica para el TPP textil. Esta prevista en los acuerdos concluidos por la Comunidad con países proveedores. Los contingentes textiles previstos en el marco de dichos acuerdos son imputados al momento de la autorización. Sin embargo, estas disposiciones no se aplican a los productos andinos. En el único acuerdo textil que existe con Perú, no prevé contingentes TPP.

e) El tráfico triangular

Como en el caso del perfeccionamiento activo, la normativa comunitaria define reglas permitiendo el TPP en tráfico triangular, es decir implicando las autoridades aduaneras de varios Estados Miembros. Se refieren a situaciones en las cuales la puesta en libre práctica de los productos compensatorios o de sustitución está realizada en un (o varios) Estado Miembro distinta del Estado Miembro de exportación temporal.

1.7.2. Situación en la Comunidad Andina

a) Significación económica

El perfeccionamiento pasivo se fundamenta también en los requerimientos de la división internacional de trabajo. A menudo, determinados procesos productivos tienen lugar en un país en el que los costos salariales son especialmente bajos. Sin embargo, en muchas ocasiones, determinadas fases productivas se trasladan a otros países por motivos de calidad. Esta división internacional de trabajo se vería perjudicada si a una mercancía exportada temporalmente se le impusieran derechos de importación al ser reimportada.

Por ello se creó el procedimiento aduanero de perfeccionamiento pasivo. Es prácticamente la otra cara del perfeccionamiento activo. En este procedimiento, las mercancías comunitarias son exportadas temporalmente fuera del territorio aduanero de la Comunidad Andina para ser objeto de procesos de perfeccionamiento en el exterior. Los productos resultantes de estos procesos de perfeccionamiento pueden ser despachados a libre práctica con exención total (por ejemplo reparación de una maquinaria por motivos de obligación contractual o legal de garantía) o parcial de derechos de importación.

¹⁸ Condiciones: tener la misma posición arancelaria de la NC, ser de misma calidad comercial, poseer las ser de la misma calidad comercial y poseer las mismas características técnicas que las mercancías de exportación temporal si estas últimas hubiesen sido objeto de la reparación prevista (art. 155, §1 CA).

b) Etapas del procedimiento

El procedimiento de perfeccionamiento pasivo se puede efectuarse:

- a. La mercancía en un País Miembro de la Comunidad Andina es exportada temporalmente fuera del territorio aduanero de la Comunidad Andina. Para ello, las mercancías deben ser incluidas en el procedimiento aduanero de perfeccionamiento pasivo mediante una declaración de exportación, aunque ello no significa que la mercancía se encuentre, al mismo tiempo, en régimen de exportación.

En el caso de las exportaciones, debe aplicarse sobre todo el procedimiento de exportación. El usuario debe entregar la declaración de exportación en la oficina de aduana de su país. Esta verificará la pertinencia de la exportación (por ejemplo, examinando si cabe la aplicación de medidas de política comercial) y, en su caso, inspeccionará el estado de las mercancías. Finalmente la mercancía se exporta a través de la oficina de aduana de salida. Esta comprueba que la mercancía presentada allí concuerde con aquella declarada para su exportación. Además, vigila y certifica la salida física de la mercancía del territorio aduanero.

- b. La mercancía es sometida al proceso de perfeccionamiento en un tercer país. Sólo podrán realizarse las transformaciones previstas en la autorización o permiso correspondiente, admitiéndose como producto perfeccionado durante la reimportación. De otro modo no recibirá los beneficios aduaneros.
- c. Los productos perfeccionados se reintroducen en el territorio aduanero de la Comunidad Andina. Luego se despachan a libre práctica con exención total o parcial del pago de derechos e impuestos a la importación y tasas correspondientes. Recién entonces culmina el procedimiento aduanero de perfeccionamiento pasivo.

1.7.3. Comentarios

Este procedimiento aduanero permite que en un territorio aduanero las mercancías sean exportadas temporalmente con fines de elaboración, transformación o reparación en el extranjero para luego ser reimportadas con exención total o parcial del pago de los derechos e impuestos a la importación y tasas correspondientes. La aplicación de este procedimiento puede estar sujeta a la condición de que las operaciones de elaboración previstas no sean perjudiciales para los intereses nacionales, a juicio de las autoridades competentes.

Si bien no existe un régimen armonizado al nivel comunitario, en la práctica, todos los Países Miembros de la Comunidad Andina aplican este régimen. El plazo de permanencia fuera del país lo determina la autoridad aduanera, o la autoridad competente en caso de exigirse una autorización previa, no aduanera, a la solicitud de esta operación, y el máximo que varía y prorrogables por períodos determinados en cada reglamentación nacional.

Las administraciones de aduana deben verificar y valorar las mercancías en el momento de su egreso del país y en el momento de su retorno a fin de determinar su identificación y el mayor valor que las mismas hayan adquirido luego del

perfeccionamiento o reparación sufrida en el exterior, y sobre ese mayor valor se deberá liquidar los tributos a la importación que correspondan en cada caso.

En la práctica, se utiliza este régimen, de acuerdo a lo previsto en las normas de los países andinos, tanto para la exportación temporal en casos de reparaciones, como para regular la salida temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas del territorio aduanero nacional, para ser sometidas a transformación, elaboración en el exterior o en una Zona Franca Industrial, debiendo ser reimportadas dentro del plazo que la Aduana autorice para cada caso antes de su exportación. Cuando ocurra dicha reimportación de mercancía exportada temporalmente para elaboración, reparación o transformación, causará tributos aduaneros sobre el valor agregado en el exterior, incluidos los gastos complementarios a dichas operaciones, para lo cual se aplicarán las tarifas correspondientes a la subpartida arancelaria del producto terminado que se importa. La mercancía así importada quedará en libre disposición.

1.8. El régimen de la exportación

1.8.1. Situación en la UE

a) Mercancías de retorno

En este caso el exportador prevé el regreso de las mercancías exportadas. Tiene entonces que entregar con los documentos de exportación (ex licencia) los documentos técnicos (planos, dibujos) que facilitarán las verificaciones de la aduana cuando vuelven las mercancías. La declaración de salida está cubierta por la DAU. La aduana expide cartas de exportación temporal que permiten el libre pasaje a las fronteras de las personas viajado de forma regular con material profesional portátil.

Las mercancías exportadas tienen que ser mercancías comunitarias o productos compensatorios sometidos a perfeccionamientos, salvo que las mercancías estén en el mismo estado en el cual fueron exportadas. No se puede recurrir al régimen para mercancías sujetas de medidas compensatorias a la exportación (salvo el reembolso de los montos pagados y con justificación especial de la exportación).

Las mercancías reimportadas tienen que estar en el mismo estado que las mercancías exportadas. Sin embargo se permite tratamientos para su conservación, reparación o puesta en estado. Las mercancías tienen que ser introducidas en la Comunidad por las personas que les hayan exportadas o su representante. Para beneficiar de la exoneración de los derechos a la importación, las mercancías tienen que ser re-introducidas dentro de un plazo de 3 años después de la exportación (12 meses para los productos de la PAC) (art. 185 - 187 CA).

Si la exoneración no está sometida a una autorización previa, se tiene que establecer que las mercancías declaradas por la libre práctica son mercancías primitivamente exportadas del territorio comunitario y que estas últimas cumplían al momento de su exportación las condiciones necesarias para ser admitidas “ en retorno “.

b) El régimen de intercambios estándar

Este régimen tiende a reducir el tiempo de parada de las empresas en caso de reparación afuera de la UE de su material usado en el proceso de producción. (Vea supra).

c) El régimen de exportaciones temporales con cuaderno ATA

Le cuaderno ATA fue instituido por un convenio internacional de 1961 que cubre la importación temporal, en franquicia de derechos y tasas de mercancías destinadas a exhibiciones y ferias. Sirve entonces igualmente en caso de exportación temporal. Más fácil de empleo que las formalidades clásicas, es frecuentemente usado por las empresas de la Comunidad.

En el caso de exportación temporal con cuaderno ATA, se aplican las disposiciones relativas a cualquier exportación. El ventaja principal del cuaderno ATA es que es utilizado al mismo tiempo como declaración de exportación temporal con las autoridades aduanera del país de salida y como declaración de importación temporal con las autoridades aduaneras del país de exportación temporal. Además está utilizado para la reintroducción de mercancías en el país donde el cuaderno haya sido emitido (art. 797-798 R.A)^{19/}.

1.8.2. Situación en la Comunidad Andina

En la legislación aduanera de los Países Miembros de la Comunidad Andina, lo contemplan como al procedimiento aduanero aplicable a las mercancías que salen del territorio aduanero y están destinadas a permanecer fuera de él de modo permanente. Sin embargo, no incluyen las mercancías exportadas con arreglo a un procedimiento de drawback o un procedimiento de elaboración o con reembolso de los impuestos y derechos de importación. La exportación directa es un procedimiento aduanero universal que, excepto cuando se aplican impuestos o derechos de exportación, supone por lo general formalidades aduaneras relativamente sencillas. Entre las normas fundamentales figuran los requisitos en materia de documentación y las reglas relativas al examen de las mercancías.

Asimismo, se permite la Exportación Temporal en el mismo estado, no obstante, se pueden presentar diferencias en el plazo de la Exportación Temporal que es automáticamente concedido por lo establecido en las reglamentaciones nacionales, computados a partir de la fecha del término del embarque de la mercancía. El plazo antes señalado puede ser ampliado adicionalmente, a solicitud del interesado, en casos debidamente justificados.

Puede acogerse al Régimen de Exportación Temporal cualquier mercancía, incluso aquellas cuya salida del país se encuentre prohibida o restringida, pero que cuenten con el permiso de las autoridades respectivas. La salida de los bienes que constituyen patrimonio cultural y/o histórico de la nación, se rige por sus propias leyes y reglamentos nacionales.

Por ejemplo, la salida de mercancías para venta en consignación puede acogerse al Régimen de Exportación Temporal.

Se considera como una Exportación Temporal el cambio o reparación de mercancías que habiendo sido nacionalizadas al momento de su instalación resulte deficiente o no corresponda a la solicitada por el interesado, siempre y cuando dicha exportación se

¹⁹ Vozes la Convention d'Istanbul.

efectúe dentro del plazo que fije las reglamentaciones nacionales, previa presentación de la documentación sustentatoria.

También se considera Temporal una Exportación Definitiva, cuando se acredita que la mercancía no fue aceptada en el país de destino.

1.8.3. Comentarios

En el anteproyecto de Decisión sobre la armonización de los regímenes aduaneros, este régimen se encuentra inmerso dentro del régimen de reimportación en el mismo estado.

1.9. Los demás destinos aduaneros

1.9.1. Transformación bajo control aduanero

a) Definición

El régimen de transformación bajo control aduanero permitirá introducir en el territorio aduanero de la Comunidad mercancías no comunitarias para someterlas a operaciones que modifiquen su especie o estado sin estar sujetas a los derechos de importación ni a medidas de política comercial, y despachar a libre práctica con los derechos de importación que les correspondan los productos que resulten de estas operaciones. Dichos productos se denominarán «productos transformados». (Art.130 CA).

b) Cobertura

Las mercancías autorizadas han sido enumeradas en una lista contenida en el anexo del reglamento 3717/91 CEE (ver también art. 650 RA y anexo 87) con fin de reservar e régimen a los solos transformadores expuestos a un riesgo arancelario no económicamente justificado.

c) Condiciones específicas

Necesita el cumplimiento de condiciones económicas entre los intereses de los productores y transformadores en la Comunidad. Además, existen condiciones específicas como la prueba del establecimiento en la Comunidad, la identificación posible de las mercancías de importación en las mercancías transformadas, la imposibilidad de establecer nuevamente el estado inicial de las mercancías transformadas después de su transformación. El régimen no puede tener como consecuencia de desviar los efectos de las reglas de origen o las restricciones cuantitativas afectando las mercancías importadas.

d) Fin del régimen

El destino aduanero que sucede normalmente es el despacho a libre práctica de las mercancías transformadas. Puede ser también terminado para otros destinos: despacho a libre práctica de las mercancías, la exportación o aplacamiento bajo otro régimen, destrucción, abandono de los productos transformados o de las mercancías en el estado.

Este régimen como tal no lo utilizan en los Países Miembros de la Comunidad Andina. Sin embargo por su importancia se incluye en el anteproyecto de Decisión sobre Regímenes Aduaneros.

1.9.2. El despacho a libre práctica

a) Situación en la UE

La puesta a libre práctica es el destino más usado para las mercancías importadas originarias de países terceros. Confiere a estas mercancías el estatuto aduanero de « mercancía comunitaria », una vez las formalidades de importación cumplidas y los derechos de importación pagados.

Las mercancías puestas en libre práctica circulan libremente en el mercado interior. Por ejemplo, prendas de vestir originarias de Colombia, importadas en libre práctica en Dinamarca, puestas en libre práctica en Países Bajos para ser mandados en cadenas de distribución alemanas.

b) Situación en la Comunidad Andina

Las legislaciones nacionales contienen disposiciones comunes a varios procedimientos. Estas disposiciones son válidas también, junto a las disposiciones nacionales con impacto económico, que le denominan a los regímenes aduaneros especiales para procedimientos en los cuales no se recaudan derechos de aduana.

Los Países Miembros de la Comunidad Andina contemplan la posibilidad de acogerse a determinado régimen aduanero económico está supeditada a la concesión de una autorización (previa) por parte de las autoridades aduaneras. Asimismo, se establecen, al mismo tiempo, las condiciones que deben reunirse para obtener dicha autorización. En primer lugar, se exige que las personas involucradas ofrezcan todas las garantías para la buena marcha de las operaciones. En segundo lugar, se fija la condición de que las autoridades aduaneras puedan garantizar la vigilancia y el control del régimen, sin verse obligadas a poner en marcha un dispositivo administrativo desproporcionado respecto a las necesidades económicas correspondientes.

Las restantes condiciones exigidas para la autorización (por ejemplo necesidad económica, matriz insumo producto, etc.) están incluidas en las respectivas reglamentaciones especiales para cada uno de los procedimientos aduaneros.

Con respecto al procedimiento de autorización, debe diferenciarse entre procedimientos normales (aprobación previa por escrito) y simplificados (inmediatamente tras el despacho en frontera). Mientras que el procedimiento normal se rige por las disposiciones generales de los reglamentos nacionales, las disposiciones para los procedimientos simplificados se incluyen en las normas especiales que regulan los respectivos procedimientos de aduana.

Según lo establecido en las legislaciones nacionales, toda mercancía destinada a ser incluida en un procedimiento aduanero debe ser objeto de una declaración que contenga explícitamente los datos necesarios para la aplicación de dicho procedimiento aduanero. La operación de despacho comienza a partir de la entrega de la declaración de aduana correspondiente.

Las modalidades admitidas para la declaración en aduana pueden ser por escrito, o por procedimiento informático, de acuerdo con lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro, o a través de cualquier forma mediante el cual la persona en cuyo

poder se encuentre la mercancía demuestre su voluntad de incluirlas en un determinado régimen aduanero.

La declaración aduanera de mercancías podrá efectuarse antes, conjuntamente o con posterioridad a la presentación en aduana de las mercancías de acuerdo con lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro.

1.9.3. Zonas francas o depósitos francos

a) Las disposiciones del código de la UE

El código define la zona franca y los depósitos francos como partes del territorio aduanero de la Comunidad o locales situados en dicho territorio, separados del resto de él.

Por una parte, en las zonas y depósitos francos, las mercancías no comunitarias están consideradas, para la aplicación de los derechos y de las medidas de política comercial como no localizadas en el territorio comunitario. Están entonces en principio exentadas a tres condiciones: mientras no estén puestas en libre práctica, ni bajo otro régimen aduanero, ni usadas o consumidas en condiciones no previstas por la normativa aduanera.

Por otra parte, las mercancías comunitarias, en los casos previstos por la legislación comunitaria, beneficien por causa de su colocación en zona franca o en depósito franco, de medidas que se vinculan en principio con la exportación de mercancías.

b) La constitución de zonas francas en la UE

Son los Estados Miembros que constituyen ciertas partes del territorio aduanero en zonas francas o autorizan la creación de un depósito franco (art. 167, §1 CA). La modificación del nombre de la identidad de sus zonas francas necesita la necesaria modificación del reglamento de aplicación del código. Existen actualmente 32 zonas francas en la Comunidad. Una lista está publicada de forma regular en el Diario Oficial. La 'última modificación está contenida en el DO. C 345/99.

c) La modificación de la legislación relativa a las zonas francas en la UE

El reglamento 993/2001 ha implementado modificaciones relativas a la constitución y al funcionamiento de las zonas francas. En particular, la nueva reglamentación permite la constitución de zonas francas²⁰/ la cerca que la delimita y tiene características tales que facilite a las autoridades aduaneras la vigilancia del exterior de la zona franca y excluya toda posibilidad de que las mercancías se saquen irregularmente de ésta; la zona exterior contigua a la cerca esta acondicionada de tal forma que permita una vigilancia adecuada por parte de las autoridades aduaneras. El acceso a esta zona estará supeditado al consentimiento de dichas autoridades.

Las normas que rigen las zonas francas de este nuevo tipo son esencialmente similares a las que se aplican en los depósitos aduaneros. Las mercancías tienen que ser objetos de una declaración de importación aduanera. El reglamento reduce además las reglas existentes. La modificación de las reglas es importante debido al hecho que la mayoría de

²⁰ Para mejor responder a los intereses económicos de los operadores y facilitar los procedimientos de control.

las mercancías en zona franca están almacenadas y no importadas. Consecuentemente, cuando salen de la zona franca, tienen que presentar la prueba que son mercancías comunitarias. La introducción de una declaración aduanera para las zonas francas de este nuevo tipo permite remediar a esta situación.

d) Zonas francas en los Países Miembros de la Comunidad Andina

Las diferentes legislaciones establecen varias categorías de zonas francas, comerciales o de depósito, industriales, de servicios turísticos o tecnológicos, especiales de desarrollo en las que se promueven determinados programas de desarrollo.

En algunas legislaciones se instituye un organismo especial encargado del estudio de la factibilidad técnica, financiera y económica de los proyectos de instalación de cada zona franca, de los lugares propuestos para su instalación, su delimitación y medidas de seguridad, debiendo la aduana pronunciarse también sobre este último extremo. En la mayoría de los casos es el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda o de Industria y Comercio quien autoriza la instalación de una zona franca.

Se admite el ingreso de toda clase de mercancías a las zonas francas excepto las armas, municiones y explosivos en general, estupefacientes y aquellas que atenten contra la moral, la salud o la sanidad vegetal o animal. En algunos casos tampoco se admite el ingreso de perfumes, cigarrillos y bebidas alcohólicas, automóviles de pasajeros, café, animales en extinción, flora o fauna protegidas, las mercancías de exportación prohibida o restringida, material radioactivo, mercancías que causen contaminación, y en general aquello que sea ajeno al objetivo de la respectiva zona franca.

A los efectos de la introducción de bienes en zona franca se exige la presentación de una solicitud, requiriéndose en algunas legislaciones que la mercancía destinada a zona franca esté especialmente consignada a este destino en los documentos de transporte de la carga.

Las operaciones que se pueden realizar en cada zona franca dependerán de la categoría de zona de que se trate y del tipo de proceso previsto en cada autorización, permitiéndose en algunos casos la realización de procesamientos parciales en territorio no franco con determinadas condiciones y autorización expresa de las autoridades aduaneras.

La multiplicidad de zonas francas en el territorio aduanero de la Comunidad Andina, la variedad de disposiciones que se le aplican pueden ser también fuentes de falta de transparencia para los operadores extranjeros y potenciales inversores. En este ámbito, la armonización de disposiciones aduaneras será particularmente delicada.

El anteproyecto de Decisión sobre Regímenes Aduaneros incluye la siguiente definición: "Las Zonas francas son partes del territorio nacional de cada País Miembro de la Comunidad Andina, debidamente delimitadas, en las que la entrada, permanencia y salida de las mercancías estarán sometidas al control de la autoridad aduanera y se consideraran como fuera del territorio aduanero comunitario con respecto a los derechos e impuestos a la importación y tasas aplicables".

1.9.4 Re-exportación, destrucción y abandono

La re-exportación concierne las mercancías originarias de los países terceros previamente importados en la Comunidad. Dichas mercancías han sido o bien puestas en libre práctica, o bien colocadas bajo un régimen aduanero tiendo a su salida del territorio aduanero. Por ejemplo, en caso de un perfeccionamiento activo practicado en un depósito franco, los tejidos peruanos, después de su perfeccionamiento están re exportados hacia Noruega, lo que constituye el modo de finalización del régimen.

En fin, la destrucción o el abandono de una mercancía en el beneficio del Tesoro público constituyen también destinos aduaneros posibles de una mercancía importada en el territorio aduanero de la Comunidad.

La legislación aduanera de los Países Miembros de la Comunidad Andina permite la reexportación, el abandono y destrucción de las mercancías. La reexportación, en el mismo estado de las mercancías, como el régimen aduanero permite recibir en territorio aduanero nacional, con suspensión del pago de tributos aduaneros de importación, mercancías determinadas y destinadas a la reexportación, dentro del plazo determinado por las normas nacionales, sin haber experimentado modificación alguna, con excepción de la depreciación normal de las mercancías como consecuencia del uso que se haga de las mismas.

1.9.5. Otros Regímenes Aduaneros en la Comunidad Andina

a) "Draw back"

El objetivo de este régimen de restitución total o parcial de los derechos de aduana gravámenes a la importación que hayan gravado a los productos importados contenidos en las mercancías exportadas o consumidas durante su producción, este régimen facilita la actividad comercial de exportación apoyando al sector industrial.

Este beneficio se otorga a los sectores industriales de productos de exportación y sobre la base de él se devuelven los derechos que se hubieran pagado a las materias primas, artículos, piezas, etcétera, que se hayan incorporado o consumido en la elaboración de productos exportados efectivamente. En algunas legislaciones, por ejemplo en las de Argentina y Paraguay es el Poder Ejecutivo la autoridad encargada de determinar los casos concretos en que se otorgará este beneficio.

En la mayoría de las legislaciones se establece la devolución de los tributos que se hayan pagado en oportunidad de la importación de las mercancías que serán reexportadas, pero existen ciertas diferencias, en algunos casos esta devolución es solo parcial mientras que en otros incluye además los tributos internos que se hubieren abonado al ingreso de los bienes al país.

b) Reposición en franquicia arancelaria

Por el régimen de reposición en franquicia o reposición de stock se permite importar, con exoneración de los gravámenes respectivos, mercancías equivalentes a otras que, habiendo pagado anteriormente dichos gravámenes, han sido utilizadas en la producción de artículos ya exportados a título definitivo.

Los beneficiarios de este régimen son las empresas exportadoras y las mercancías que pueden ampararse al mismo son los insumos en general, las materias primas, productos intermedios, partes y piezas de maquinarias y los materiales de embalaje u otros elementos que se incorporen a un proceso de producción.

En algunos casos se exige que la importación de la mercancía en reposición se realice dentro de determinado plazo a contar desde la realización de la exportación. Y en otros se requiere que el interesado indique su voluntad de acogerse al régimen de reposición en franquicia en el momento de la exportación de los productos, brindando información detallada respecto de los insumos importados que fueron incorporados el producto que se exporta.

Las administraciones de aduana deben adoptar especiales medidas de control que incluyen el libre acceso a los documentos de contabilidad de las empresas y a la inspección del proceso de producción.

1.10. Consideraciones Finales

Una característica esencial de la comparación entre los procedimientos aduaneros de la Comunidad Andina con la UE, es que en el caso de la UE, la aplicación uniforme de los regímenes y destinos aduaneros se basa en una normativa uniformizada (el código aduanero comunitario y su reglamento de aplicación). Esta normativa se ha podido aplicar al final de treinta años de trabajo de integración, después de la aplicación de la Unión Aduanera en 1968.

En la Comunidad Andina cada país aplica su legislación propia y es importante promover su armonización. La disparidad del funcionamiento de aspectos claves para la operación de regímenes aduaneros (mercancías incluidas, operaciones autorizadas, plazos, garantías, disparidades en mecanismos de controles) afectan la competitividad de las exportaciones de los países miembros y en ocasiones generan distorsiones en el libre comercio interno.

Esta situación ilustra un proceso con dos líneas directrices:

- Reducir los costos y solucionar los problemas de perturbación de mercado intra regional que afectan a los operadores andinos y resulten de la falta de armonización de regímenes aduaneros.
- Acelerar el proceso de armonización para facilitar las operaciones comerciales dentro de la zona de libre comercio hasta la puesta en vigor del AEC y preparar la puesta en vigor de disposiciones armonizadas sobre la base de un código común.

a) Costos de la diversidad de regímenes aduaneros en la CAN

Del análisis precedente, se observa que existe actualmente en la Comunidad Andina una multiplicidad de formas en cuanto a la regulación de los diversos aspectos de los regímenes aduaneros. Esta circunstancia crea incertidumbres en el ejercicio del comercio exterior que se pueden traducir en importantes pérdidas de tiempo y su consiguiente aumento de costos, y en el riesgo de incurrir en errores e irregularidades no deseadas en el trámite de las diferentes operaciones aduaneras.

Como consecuencia de esta realidad, los operadores del comercio internacional deben estar continuamente informados respecto de las normas específicas, de todo nivel, que rigen en cada país para el otorgamiento, tramitación y culminación de cada régimen aduanero especial.

Además, en la situación actual, se nota una insuficiente y baja utilización de dichos regímenes aduaneros, causado por la falta de conocimientos de sus beneficios y modalidades y también una falta de confianza en lo que respecta a la agilidad de estos procedimientos.

b) La necesidad de conseguir la armonización a corto plazo

Por ello se considera que, con el objetivo de facilitar el comercio intrasubregional, eliminar obstáculos y restricciones, y darle una mayor transparencia que se traduzca en la igualdad de oportunidades para los operadores, la alternativa más recomendable es la de buscar la armonización de las normas que regulan los diferentes regímenes aduaneros especiales, dado que los mismos consagran beneficios y condiciones favorables a la fluidez del comercio internacional.

Del punto de vista político, la armonización se enfrenta con temas muy sensibles. Si es verdad que las normativas de los países han seguido las líneas del Convenio de Kyoto y su Protocolo de Enmienda para la simplificación y la armonización de los regímenes aduaneros, los países andinos todavía no han adoptado este convenio como base a la armonización.

c) El compromiso político de la Comunidad Andina hacia la armonización

En este punto es importante reiterar este deseo ha sido correspondido por los Presidentes Andinos, quienes en el Acta de San Francisco de Quito, coincidieron que “se hace necesario armonizar el régimen aduanero, mediante la instrumentación de un régimen único de aduanas que se traduzca por ejemplo, en la eliminación de los regímenes aduaneros especiales para el comercio intracomunitario andino. De esta manera se podrá avanzar en la armonización de otras áreas que de igual manera generan perforaciones sustanciales al mercado andino”.

De tal manera que corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina adoptar una Decisión comunitaria sobre la armonización de los regímenes aduaneros, para lo cual se encuentra a consideración de los Países Miembros un documento de trabajo (SG/dt 264 de 19 de julio de 2004, que contiene un anteproyecto de Decisión sobre armonización de los regímenes aduaneros.

d) Las metas de la armonización hasta la aplicación del AEC

Hasta el cumplimiento de la Unión aduanera y de la aplicación uniforme del AEC, el proceso de armonización busca eliminar las distorsiones existentes en el comercio intracomunitario derivado de la aplicación de dichos mecanismos, e igualar las condiciones de competencia tanto para el comercio andino como frente a terceros países mediante la armonización de los aspectos fiscales, comerciales y aduaneros entre los Países de la Comunidad Andina.

La existencia del territorio aduanero común al cual aplica un arancel externo también común supone la necesidad de crear regímenes aduaneros de la misma naturaleza

dentro de ese gran mercado ampliado, de manera que en cualquier punto de él tanto el inversionista como el exportador encuentren, con relación a los regímenes aduaneros, condiciones similares para el desarrollo de la inversión, sin menoscabo de reconocer otras diferencias entre los estados fruto de otras políticas de apoyo y de incentivo a la exportación.

Este proceso se inscribe consecuentemente en el desarrollo de las relaciones comerciales entre operadores que quisieran incrementar sus operaciones de perfeccionamiento con los países andinos, hacer recurso al tránsito armonizado, o poder invertir en los países andinos y beneficiar de reglas armonizadas. La armonización no está solamente contemplada como un instrumento de fomento de exportaciones andinas, pero también como un instrumento de facilitación de proceso, uso, reparación, manipulación de insumos y productos semi-acabados y bienes de capital dentro del territorio de los países andinos.

El éxito de la armonización de los regímenes aduaneros en la Comunidad Andina dependerá también de otros factores. Desde el punto de vista jurídico se deberían introducir modificaciones en las legislaciones nacionales, las que serán de diferente grado de dificultad según el nivel jerárquico de la norma que contenga cada régimen. Desde el punto de vista económico este proceso de armonización implica además una armonización de políticas económicas y de mecanismos de estímulo al comercio exterior, como la definición de estrategias económicas y comerciales cuyo cumplimiento contribuyen estos mecanismos. También se estima que sería conveniente que los países andinos pudiesen adherir formalmente al convenio de Kyoto para dar una base jurídica más sólida a la armonización. La adhesión a convenios de transporte internacional (tipo convenio TIR) al fin de agilizar el régimen de tránsito, considerado como el régimen el más importante con el perfeccionamiento activo, tendría también que ser tomado en consideración por las Autoridades a la hora de armonizar los regímenes aduaneros de la Comunidad Andina.

e) Continuidad del proceso de armonización

Cabe destacar como comentario final que la tarea de armonización de regímenes aduaneros es compleja, lenta y continua. En la historia de la integración europea, los regímenes aduaneros han sido objeto de varias modificaciones. Como ejemplo, se puede citar las reformas en 2001 del régimen de tránsito y de los regímenes aduaneros económicos. Las modificaciones de estos regímenes tienen como objetivo alcanzar los retos siguientes: simplificar el uso de regímenes, hacerlos más entendibles para los operadores económicos, proteger los intereses financieros de la Unión y prepararla para la adhesión de los países candidatos.

El uso de un régimen aduanero único ha mostrado que tiene que ser concebido con mucho cuidado para no afectar las economías de ciertos Estados Miembros y para evitar inducir casos de fraude. La Comunidad Andina se prepara para enfrentarse a los mismos desafíos. En este momento, es esencial consolidar el apoyo técnico que podemos aportar para que este proceso sea plenamente exitoso sin perder de vista sus características propias.

Finalmente, el Convenio de Kyoto ha venido siendo considerado en mayor o menor medida por las legislaciones nacionales de los Países Miembros por lo cual la adopción de los anexos del mencionado convenio mediante una Decisión de la Comisión de la Comunidad Andina facilitaría su implementación, para lo cual se hace necesario el aval

y la recomendación del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, que busca una simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y, en particular, la adopción de un instrumento internacional único que abarque todos los Convenios existentes en materia aduanera pueden facilitar a los usuarios el acceso a las disposiciones internacionales en vigor en esta materia y contribuir de una forma eficaz al desarrollo del comercio internacional y de otras formas de intercambio internacional. Las Partes Contratantes del Convenio de Kyoto revisado se comprometen a aplicar unos regímenes aduaneros claros, transparentes y actualizados, que permitan un despacho de aduana de las mercancías más rápido a través de nuevos usos de las tecnologías de la información y nuevas técnicas de control aduanero tales como la evaluación del riesgo y las auditorías.

En el caso de la Unión Europea^{21/} es Parte Contratante de dicho Convenio desde el 17 de marzo de 2003 y en nombre de la Comunidad Europea han adherido al Protocolo de Enmienda, incluidos los apéndices I y II. La adhesión a los anexos específicos revisados, contenidos en el apéndice III del Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto se decidirá posteriormente.

^{21/} Diario Oficial de la Unión Europea 2003/231/CE.

2. Aspectos aduaneros vinculados con la internación de mercancías

2.1. Clasificación de las mercancías

2.1.1. Situación en la UE

2.1.2. Situación en la CAN

- a) La Nomenclatura andina
- b) El ARIAN
- c) El trabajo de expertos
- d) Solución de controversias

2.2. Valoración de las mercancías

2.2.1. Situación en la UE

- a) El valor de transacción
- b) Otros métodos

2.2.2. Situación en la CAN

- a) La aplicación del Acuerdo sobre valoración de la OMC
- b) La normativa andina actual

2.3. Documentos de despacho aduanero

2.3.1. Situación en la UE

- a) Procedimientos normales
- b) Procedimientos simplificados

2.3.2. Situación en la CAN

Documentos para el despacho

2.4. Aspectos del despacho aduanero

2.4.1. El control aduanero

- a) Definición
- b) Modo de funcionamiento
- c) Las obligaciones de personas interesadas
- d) Las disposiciones de personas interesadas

2.4.2. La vigilancia aduanera

- a) Definición
- b) Las obligaciones de las personas interesadas
- c) Las disposiciones específicas

2.5. Consideraciones finales sobre los avances en términos de valuación

2. Aspectos aduaneros vinculados con la internación de mercancías

2.1. Clasificación de las mercancías

2.1.1. Situación en la UE

La nomenclatura combinada de la UE está basada sobre el modelo del Sistema Armonizado (SA). Consecutivamente, las reglas de interpretación relativas a la clasificación están similares a las reglas de interpretación del sistema armonizado. Existen 6 reglas importantes para la interpretación de la Nomenclatura^{22/}.

Según la **primera regla**, los títulos de las secciones, capítulos y sub capítulos tienen sólo un valor indicativo, la clasificación estando determinando del punto de vista legal según los solos términos de las posiciones, las notas de secciones y de capítulos. Se trata entonces de confrontar a las definiciones de la Nomenclatura, así como a sus comentarios las características y las propiedades objetivas de las mercancías a clasificar. Esta última precisión significa en particular que, salvo excepciones previstas de forma expresa, no se tiene en cuenta ni los procesos de fabricación, ni el uso de las mercancías. El Tribunal de Justicia ha dictado varias sentencias sobre la aplicación de la primera regla de interpretación. El tribunal ha confirmado varias veces que la primera regla general de interpretación prima sobre las otras reglas de interpretación.^{23/}

La **segunda regla** se aplica cuando se trata de artículos incompletos o no acabados. Esta previsto que cualquier referencia a un artículo en una posición determinada cubre este artículo, sea incompleto, a la condición que presente características esenciales del artículo acabado o completo^{24/}. Igualmente está considerado como acabado, el artículo presentado en un estado desmontado o no montado.^{25/}

La **tercera regla** se refiere a artículos susceptibles de al menos dos clasificaciones. En estos casos, es la posición específica que prima sobre la de concepto general. Así las serigrafías de arte firmadas de mano del artista y procesadas en número limitado están clasificadas bajo las “imágenes obtenidas por proceso de impresión “ y no de los “grabados, estampas y litografías originales^{26/}. Por lo mismo, en caso de mercancías compuestas, conviene referirse a la materia o al artículo que se les confiere su característica esencial. En fin, si las reglas precedentes no permiten una clasificación precisa, una regla subsidiaria impone que sea retenida la última partida o sub posición aplicable en el orden del TARIC, dentro de las que sean susceptibles de ser tomadas en consideración de forma correcta.

^{22/} Reglamento 2658/87 JO L256/1.

^{23/} Ex. Caso. C327/82, Ekro v. Productschap voor Vee en Vlees Rec 1984/p.107

^{24/} El Tribunal precisó esta regla en el caso 183/73 Oscram, CJCE 8 de Mayo – Rec.p.1985. Se trataba de clasificación de ampollas. Las autoridades aduaneras les habían clasificado bajo sección 70.21 – otros artículos de vidrio cuando la empresa consideraba que la clasificación correcta era bajo 70.11- sobre tubularios de vidrio. La Corte decidió que el sobre de vidrio es todo articulo destinado a formar un, sobre para las lámparas eléctricas y teniendo las características esenciales del producto acabado..

^{25/} Como ejemplo de esta situación, vea la sentencia en el caso 165/78 Imco-J.Michaelis, CJCE 29 mayo de 1979, Rec.1837 . Se trataba de la clasificación de bolígrafos.

^{26/} CJCE 27 Octubre 1977, aff.23/77 Westfalischer Kustverein.Rec.p.1985

La **cuarta regla** se aplica a los artículos que no entran en ninguna clasificación. Se trata a veces de productos nuevos que no entran en la nomenclatura. En estos casos, se aplica el método analógico. Las mercancías tienen que ser clasificadas en una posición aplicada para artículos lo más análogos posibles. Este método es solamente subsidiario. Con plazo se tiene que modificar la clasificación aduanera.

La **quinta regla** se aplica solo para los materiales de embalaje y los envases.

La **sexta regla** se aplica para la clasificación en las sub secciones y no ha sido objeto de controversias de momento.

Los usuarios se han visto reconocer derechos: a pesar de la precisión de la clasificación aduanera, la operación de clasificación puede dar lugar a contestaciones. En plan de principio, sólo el Tribunal de Justicia puede hacer dictamen final sobre dichas contestaciones. El tribunal de Justicia dicta en la ocasión de las cuestiones prejudiciales de interpretación que surgen a la ocasión de un litigio entre el operador económico y la administración aduanera. Se preserve así la unidad de la interpretación del arancel común.

Para dar más seguridad jurídica a los usuarios, el derecho comunitario ha introducido la posibilidad de pedir a las autoridades aduaneras de emitir a priori una información arancelaria vinculante a las personas que hacen la solicitud a través de un procedimiento formal. (art. 11 et 12 del CA).

Cabe señalar que la Comisión europea tiene competencia para adoptar reglamentos en materia de clasificación. Dichos reglamentos precisen la clasificación correcta de la mercancía (vea supra, punto 1.1.).

2.2.2. Situación en la CAN

a) La Nomenclatura Común NANDINA (Decisiones 507 y 570)

La NANDINA contiene subdivisiones adicionales a las previstas en el Sistema Armonizado (SA). Los Países Miembros de la Comunidad Andina pueden crear subdivisiones estadísticas en sus aranceles nacionales.

La NANDINA también contiene disposiciones preliminares, notas complementarias adicionales a las Secciones o los Capítulos y llamadas relacionadas con las subpartidas de la NANDINA.

Cada subpartida de la NANDINA tiene un número que corresponde al código de ocho dígitos. Los primeros seis reflejan los números de código de la nomenclatura del SA, mientras que el séptimo y el octavo identifican las subpartidas de la NANDINA. Cuando una partida o subpartida del SA no se subdivide adicionalmente con fines comunitarios los dígitos séptimo y octavo son "00".

Dando cumplimiento a la Segunda Disposición Final de la Decisión 570 dispone que el Grupo de Expertos en NANDINA, para el ejercicio de sus competencias, se regirá por un reglamento de procedimientos de gestión de la Nomenclatura, que será adoptado mediante Resolución de la Secretaría General en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha de vigencia de dicha Decisión.

Se busca facilitar la aplicación de la Nomenclatura ya establecida mediante la elaboración de documentos: notas explicativas, índice de sustancias químicas, criterios armonizados para la clasificación de los productos, correlaciones entre la Nomenclatura andina y de los principales socios comerciales de los países miembros de la Comunidad Andina²⁷).

b) El Arancel Integrado Andino (ARIAN) (Decisión 572)

La Secretaría General de la Comunidad Andina tiene dentro de su programa de trabajo la elaboración del Arancel Integrado Andino ARIAN, el cual permitiría identificar de inmediato, por producto y por país, los gravámenes e impuestos aplicables a la importación, las preferencias arancelarias, derechos antidumping, restricciones cuantitativas, cláusulas de salvaguardia, requerimientos de calidad, así como las demás condiciones o regulaciones particulares a las que esté sometido el producto en el momento que es importado.

El Proyecto GRANADUA, incluyó en su Plan Operativo Global un Área de Actividad para el Arancel Integrado Andino ARIAN dentro de la cual se tiene como uno de los objetivos el diseño, desarrollo y lanzamiento del producto software necesario para centralizar el manejo del Arancel Externo Común y la integración en él de las medidas comunitarias que complementen su aplicación.

Ello es posible, impulsando un desarrollo, en el ámbito nacional y comunitario, de la infraestructura informática indispensable para soportar una gestión aduanera informatizada que permita una estrecha cooperación y una planificación a largo plazo, por cuanto las Administraciones de Aduanas deberán adaptarse constantemente a los cambios y nuevas exigencias que se produzcan en el comercio mundial que afecten a la actividad de las aduanas.

c) El Trabajo del Grupo de Expertos.

Este Grupo de expertos de la Reunión de Expertos Gubernamentales en NANDINA del Comité Andino de Asuntos Aduaneros está integrado por representantes de los Países Miembros de la Comunidad Andina y es presidido por representantes de la Secretaría General.

La experiencia ha demostrado que el reglamento interno del Comité es muy importante para el funcionamiento eficiente de la gestión del arancel.

Hasta el año 2001, la Secretaría General sólo podía adoptar medidas legislativas que se ajustaran a la opinión del Grupo de Expertos en Nomenclatura NANDINA. Legalmente, el Grupo de Expertos podía adoptar una opinión por mayoría cualificada pero, en la práctica, se requería la unanimidad para que ésta emitiera una opinión sobre propuestas importantes. Esta era una característica importante en las etapas iniciales de la Comunidad Andina, cuando la integración como tal no había llegado muy lejos, lo que significaba que podía transcurrir mucho tiempo antes de que se aprobara una decisión.

El documento base se elaboró con apoyo del Proyecto GRANADUA.

A partir de 2002, el Grupo de Expertos en NANDINA funciona siguiendo las normas establecidas. Esto significa que el representante de la Secretaría General somete a consideración del Grupo de Expertos un proyecto de las medidas a ser adoptadas, que previamente han solicitado los Países Miembros. El Comité elevará su opinión sobre el proyecto dentro del plazo establecido por la Secretaría General, según la urgencia del asunto en cuestión. Las decisiones se aprueban por mayoría cualificada.

El Comité Andino en Asuntos Aduaneros delegó en el Grupo de Expertos, puede estudiar cualquier asunto relativo a la NANDINA, al Arancel Integrado y a cualquier otra nomenclatura que esté total o parcialmente basada en la NANDINA y que haya sido establecida con vistas a la aplicación de aranceles u otras medidas relacionadas con el comercio de bienes.

Los asuntos más importantes a ser tratados por el Grupo de Expertos son los siguientes:

- la clasificación de las mercancías;
- la formulación de notas explicativas;
- las modificaciones a la NANDINA que resulten necesarias para tomar en cuenta los cambios en los requerimientos que puedan afectar a las estadísticas o a la política comercial;
- las modificaciones de la NANDINA o de los derechos aduaneros, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Comité Andino de Asuntos Aduaneros o por la Comisión;
- las modificaciones a la NANDINA necesarias para tomar cuenta los desarrollos tecnológicos o comerciales, o cuya finalidad sea la armonización o aclaración de textos;
- las modificaciones a la NANDINA que resulten de cambios en el SA; del Comité del SA de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de la próxima revisión del SA entrará en vigor el 1º de enero de 2007;
- las condiciones que deben cumplir las mercancías para ser elegibles dentro en un convenio arancelario favorable en el momento de su importación, teniendo en cuenta su naturaleza o su uso final.

Las disposiciones adoptadas de acuerdo a estos procedimientos del Comité no pueden modificar los derechos aduaneros, los gravámenes agrícolas, las restricciones cuantitativas ni tampoco las nomenclaturas que se hubieran adoptado dentro del marco del Sistema Andino de Franjas de Precios para los productos agrícolas.

d) Resoluciones de controversias en materia de clasificación

El problema más frecuente que se encuentra en la gestión arancelaria es el de asegurar la clasificación uniforme de las mercancías y, a la vez, resolver las controversias que surgen a propósito de la clasificación.

Incluso dentro de un país puede resultar difícil que una administración central esté informada de las prácticas de clasificación que se aplican en cada oficina de aduanas. También lo es asegurar que todas las oficinas aduaneras clasifiquen las mercancías de la misma manera. Estos problemas adquieren mucha mayor envergadura en los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Esta situación se ha visto beneficiada por una mejora considerable cuando un importador puede solicitar a las autoridades aduaneras que emitan un dictamen escrito acerca de la clasificación del producto de su interés. Cuando haya obtenido este dictamen, el importador puede invocarlo y los funcionarios de aduana están obligados a aplicarlo. Gracias a este procedimiento, los importadores que utilizan los criterios de clasificación o resoluciones ya no deben temer que haya una recuperación de derechos posterior al despacho aduanero.

Los Países Miembros comunican los criterios de clasificación arancelarias a la Secretaría General. A fin de realizar la gestión, la Comisión delegó mediante la Decisión 507 a la Secretaría General de la Comunidad Andina aprobar mediante Resoluciones, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, los textos auxiliares siguientes, que faciliten la correcta interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA:

- Notas Explicativas Complementarias;
- Índice de sustancias químicas clasificadas según la NANDINA;
- Criterios vinculantes de clasificación de mercancías; y,
- Cualquier otro texto auxiliar que se considere necesario.

Cuando hay dos clasificaciones distintas para un mismo producto, la Secretaría General de la Comunidad Andina invita a los Países Miembros a que solucionen el problema entre sí y modifiquen la clasificación errónea.

Cuando un País Miembro o la Secretaría General considera que ello es necesario, se encomienda al Grupo de Expertos que estudie el problema de clasificación en litigio. Al finalizar ese estudio, el representante de la Secretaría General propondrá una Resolución que establezca la clasificación correspondiente.

Para tal efecto, los expertos en Nomenclatura de los Países Miembros han aportado un documento de trabajo (SG/dt 239 de 12 de agosto de 2004), que contiene un proyecto de Resolución que adoptaría el Reglamento de Procedimientos de Gestión de la Nomenclatura NANDINA, que busca unificar la clasificación arancelaria de las mercancías de carácter técnico, basado en la reglas generales interpretación a fin de asegurar la correcta aplicación de la Nomenclatura por parte de los usuarios y agentes del comercio exterior.

2.2. Valoración de las mercancías

2.2.1. Situación en la UE

El capítulo 3 del Código comunitario aduanero (CA) precise las reglas comunitarias sobre valor en aduana. Sin embargo, se tiene también que tomar en cuenta las disposiciones del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio de 1994 (Acuerdo del valor de la OMC. El derecho comunitario establece 5 métodos de fijación del valor en aduana por orden de importancia:

- valoración sobre la base del valor de transacción (art. 29)
- el valor de transacción de productos idénticos (art. 30 (2a))
- el valor de transacción de productos similares (30 (2b))

- el valor basado en el precio unitario al cual los productos idénticos o similares están vendidos en la Comunidad a personas no vinculadas al vendedor (art. 30 (2c))
- el método basado en el valor calculado (art.30 (1))

a) El valor de transacción

Es el precio efectivamente pagado por el importador. En la UE, este precio está fijado sobre la base del valor CIF, así como está cuando llegan las mercancías en la frontera. Los costos siguientes tienen que ser incluidos en el precio si no han sido hechos antes. Los principales elementos que tienen que ser incluidos en el valor de transacción son las comisiones y gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra, el costo de los envases y del embalaje, los gastos de transporte y de seguro, los gastos de carga y de manipulación hasta el territorio aduanero. Esta previsto de sumir al precio de la factura, si no las tienen incluidas, los cánones y los derechos de licencia, el valor de cualquier parte del producto de la reventa, cesión o utilización posterior que revierta directamente o indirectamente al vendedor así como el valor de ciertos productos o servicios que se habían podido ser prestados por el comprador y usados en la producción de mercancías importadas.

Sin embargo, el valor en aduana no comprende: los gastos de transporte tras su llegada al lugar de entrada en el territorio aduanero, los gastos relativos a trabajos de construcción y otros realizados después de la importación, las comisiones de compra, los gastos relativos al derecho de reproducción de las mercancías importadas, los importes de los intereses derivados de un acuerdo de financiación concertado por el comprador relativo a la compra de mercancías, los pagos efectuados por el comprador en contrapartida del derecho de distribuir o de re-vender las mercancías, cuando estos pagos no son una condición de venta. (art. 33 CA).

b) Otros métodos de evaluación

El método del valor de transacción no puede ser usado en ciertos casos, por ejemplo cuando la importación de la mercancía no es el fruto de una venta o bien cuando el precio no puede ser determinado a su entrada en el territorio de la Comunidad, o bien cuando las condiciones de fijación del precio no sean aceptables (por ej. ventas entre socios cuyas condiciones están influenciadas por sus relaciones). Las administraciones pueden recurrir a otros métodos de evaluación: métodos de evaluación por referencia, o métodos de evaluación contable.

b1 - Métodos de evaluación por referencia

Se trata de evaluar el valor de las mercancías según el segundo o tercero método previstas en el CA. En los dos casos, se trata de referirse, para la evaluación de las mercancías a cargar, al valor de otras mercancías vendidas para su exportación al territorio aduanero de la Comunidad y exportadas al mismo momento o en un momento muy cercano a éste que las mercancías a evaluar. En los dos casos, la referencia se situará al mismo nivel comercial y de cantidad que el de la venta que resulta en la importación. Esta referencia puede ser inmediata (si se encuentra un precio correspondiendo a estos niveles) o estimada (si tomando como base el precio de venta al detalle, se puede estimar el precio en granel). En el primer caso, la administración se basa sobre el valor de estas mercancías, tal como les podría dar el exportador el mismo. Si hace falta, podrá tomar en cuenta sólo las mercancías producidas por otras personas. Si

esta investigación resulta en poner en evidencia varios valores distintos, es por referencia a la menos grande de ellas que será calculada el valor.

La distinción entre los dos métodos se refiere solamente a las mercancías a las cuales está pedido la referencia. En el mejor de los casos, serán mercancías idénticas, en el más malo mercancías similares. El Reglamento de aplicación del CA tiende a explicar estas nociones. Las mercancías idénticas son mercancías producidas en el mismo país y que sean iguales en todos los aspectos, incluidas sus características físicas, la calidad y su prestigio comercial. Diferencias de aspectos menores no impiden mercancías de ser idénticas, que en todo lo demás se ajusten a la definición por otra parte (art. 142 –1c RA). En lo que se refiere a mercancías similares, el reglamento precisa que la noción designa mercancías producidas en el mismo país que, sin ser iguales en todos los aspectos, presentan características y composición semejantes que le permitan ejercer las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables; la calidad de las mercancías, su prestigio comercial y la existencia de una marca de fabrica o comercio son elementos a tomar en consideración para determinar si las mercancías son similares”. (art. 142 –1d RA).

Los métodos de evaluación contable

Son los cuarto y el quinto métodos de evaluación. El cuarto método es llamado el método deductivo. Se trata de basarse en el precio de re-venta de la mercancía y de deducir varios elementos con el fin de encontrar su valor aceptable en aduana (art.153 RA).

El último método se base en el valor calculado. Consiste a sumar varios elementos entrando en el precio de venta de la mercancía a evaluar: costo de fabricación, monto de los beneficios y gastos generales que entran en las ventas de mercancías de misma naturaleza y de mismo tipo, costos de transporte, de seguro etc. (idem). El RA tiene en anexo comentarios para el método de cálculo.

Evaluación por medios razonables

Si ninguna de los otros métodos no es aplicable, las autoridades aduaneras usan métodos subsidiarios. En su artículo 31, el Código precisa si el valor en aduana de las mercancías no pudiera determinarse en aplicación de los artículos 29 y 30, está determinará basándose los datos disponibles en la Comunidad, utilizando medios razonables compatibles con los principios y las disposiciones generales del GATT. Hay entonces una prohibición de utilizar un método de evaluación basada en investigaciones efectuadas en el país de exportación. Tampoco pueden las administraciones aduaneras basar su evaluación sobre el precio de venta en la Comunidad de mercancías producidas en la misma, o sobre un sistema que prevea la aceptación del valor mas alto entre dos posibles, o sobre el precio de mercancías en el mercado interior del país de exportación o sobre valores en aduanas mínimos, arbitrarios o ficticios.

2.2.2. Situación en la CAN

La situación en la Comunidad andina puede ser caracterizada como sigue:

- Todos los países andinos han adoptado el Acuerdo sobre el valor en Aduana de la OMC. Algunos países tienen periodos de transición para aplicar el Acuerdo y mantienen medidas provisionales al margen de este Acuerdo;

- La Comunidad Andina ha desarrollado una normativa en término de valor en aduana. Sin embargo, se han constatado algunas dificultades y disparidades en la aplicación práctica;
- Como resultado de los trabajos de la Secretaría General y de los expertos de GRANADUA, que apoyó en las reuniones que se llevaron a cabo para actualizar un nuevo texto de decisión que se aprobó mediante la Decisión 571 y un reglamento comunitario de aplicación que armoniza las disposiciones nacionales en materia de valor. El Reglamento Comunitario de la Decisión 571 – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas, fue aprobado mediante la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina y publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1103 del 9 de agosto de 2004.

a) La aplicación del Acuerdo de la OMC sobre valoración

Los Países Miembros de la Comunidad Andina, al adherir formalmente al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), son también Parte contratante del Acuerdo de Valoración, el que a la fecha se encuentra en plena vigencia para ellos.

Actualmente, la aplicación en los países de la Comunidad andina se realiza en base a las reservas formuladas por los países de conformidad con las disposiciones del Acuerdo. La aplicación se presenta como sigue:

Aplicación en los Países Miembros de la Comunidad Andina

1. ***Fecha de vigencia del Acuerdo de Valoración en los Países Miembros de la Comunidad Andina.***

País Miembro	Fecha de Vigencia del Acuerdo
Bolivia	31 de diciembre de 2001
Colombia	30 de abril de 2000
Ecuador	11 de abril de 2001
Perú	01 de abril de 2000
República Bolivariana de Venezuela	30 de diciembre de 1999

2. ***Países Miembros que han recurrido a un período de transición de otros tres años para aplicar el método del valor reconstruido conforme al párrafo 2 del artículo 20.***

Bolivia	Ecuador	República Bolivariana de Venezuela
Colombia	Perú	

3. ***Países Miembros que han solicitado o a los que se ha concedido la aplicación de una reserva para mantener un sistema de valores mínimos durante un plazo limitado con arreglo al párrafo 2 del Anexo III***

Si bien es cierto que en un principio algunos de los Países Miembros habían solicitado esta reserva, actualmente ya expiró el plazo para aplicarla.

4. ***Países Miembros que han invocado los párrafos 3 y 4 del Anexo III que no tienen fecha de expiración.***

Bolivia	Perú
Colombia	República Bolivariana de Venezuela
Ecuador	

Por la plena vigencia del Acuerdo para los Países Miembros de la Comunidad Andina, ya no es posible la utilización de las reservas contenidas en la Decisión 571, referidas a los precios oficiales y al aplazamiento del método del Valor Reconstruido y del valor criterio que se desprende de su aplicación, las cuales deben ser retiradas del mandato comunitario

b) La normativa andina actual

Una norma común de valoración aduanera permite a los países contar con una misma base imponible para la aplicación de los gravámenes arancelarios a los productos importados que ingresan a un territorio aduanero, a fin de evitar distorsiones y desviaciones del tráfico del comercio.

Desde 1992, la Comunidad andina ha adoptado varios textos normativos en materia de valoración aduanera:

- La normativa andina sobre Valoración Aduanera fue aprobada inicialmente mediante la Decisión 326 del 21 de octubre de 1992 y modificada parcialmente mediante la Decisión 364 del 21 de julio de 1996. Con estas Decisiones se acogió lo dispuesto en el Acuerdo del Valor del GATT resultado de la Ronda de Tokio.
- Como consecuencia de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la entrada en vigencia del Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC), a los países les correspondió aplicar el nuevo Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo del Valor del GATT de 1994), la Comisión aprobó las Decisiones 378 y 379.
- Posteriormente, y a fin de adecuar la normativa andina con el Acuerdo de la OMC, se aprobó la Decisión 571 del 12 de diciembre de 2003 sobre Valor en aduana de las mercancías importada, que sustituyó a las Decisiones 378 y 521.
- La Decisión 571 establece que para los efectos de la valoración aduanera, los Países Miembros de la Comunidad Andina se regirán por lo dispuesto en el texto del «Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994» llamado Acuerdo sobre Valoración de la OMC, y por el Reglamento Comunitario que contendrá las modalidades de aplicación derivadas de los mismos. Las disposiciones contenidas en mencionada Decisión están referidas a las reservas permitidas y a las opciones de dicho acuerdo, que quedaron libradas a las decisiones de los países (Por ejemplo, precios o valores mínimos, elección de una base CIF en la determinación del valor, entre otros).
- De conformidad con lo establecido por el Acuerdo de la OMC sobre Valoración, los métodos o procedimientos para determinar el valor en aduana o base imponible para la percepción de los derechos de aduana, son el Valor de Transacción de las mercancías que se valoran; Valor de Transacción de

mercancías idénticas; Valor de Transacción de mercancías similares; Método Deductivo; Método del Valor Reconstruido; y el Método llamado del "Último Recurso".

- Por último, la Comisión aprobó la Decisión 379 sobre la Declaración Andina de Valor con el objeto de armonizar la documentación que se solicite para acreditar el valor en aduana, la misma que no sería mayor a lo que razonablemente pueda solicitarse para cumplir lo previsto en el Acuerdo del Valor del GATT de 1994.

Problemas de aplicación en los Países Miembros

Se observó en las visitas efectuadas a los países durante la fase de asistencia técnica (GRANADUA), que algunos de ellos vienen aplicando parcialmente las disposiciones del Acuerdo y que utilizan procedimientos disímiles relativos a la valoración aduanera. De igual forma, se ha perdido el objetivo que procuraba una declaración uniforme de los elementos que conforman el valor en aduana de las mercancías importadas. En particular, se ha presentado problemas con distribuidores, casa matrices en demostrar cual es el precio pagado o por pagar, distinguir las cargas deducibles por separado, por ejemplo los gastos de transporte de las mercancías, tras su llegada al lugar de entrada en el territorio aduanero de los países. En lo referente a la posible división de gastos de transporte, se aplica lo establecido en las normas nacionales, lo que puede ocasionar distorsión en el cálculo de la base imponible, en el sentido de que algunos países sumen todos los gastos de transporte y otros puede excluir parte de dichos gastos, para determinar el valor en la aduana.

Por lo anterior y para facilitar la aplicación uniforme en la Subregión de las prescripciones contenidas en el Acuerdo de la OMC sobre Valoración, se ha considerado conveniente disponer de un texto único que contenga de un lado la parte sustantiva de la norma y de otra, el procedimiento reglamentario.

La decisión 571 y el reglamento común sobre valoración

El Proyecto GRANADUA "Fortalecimiento de la Unión Aduanera en los Países del Grupo Andino", apoyó en los trabajos previos a la modificación de las Decisiones 378 y 379 en la parte sustantiva de la norma y en lo relativo a la Declaración Andina del Valor, con la complementación de un reglamento único para los cinco Países Miembros.

Contenido:

Se puede destacar los puntos siguientes de las nuevas normas:

- Así, se han recogido en un solo texto las disposiciones contenidas en las Decisiones 378 y 379 con las respectivas modificaciones, manteniendo en el proyecto de Decisión, la parte sustantiva de la norma, las reservas que fueron formuladas en su oportunidad y que pueden ser mantenidas y aquellos mandatos de aplicación sobre los aspectos que el Acuerdo deja para que lo normen los Países Contratantes, tales como la carga de la prueba, los ajustes del Artículo 8.2., el momento de la importación, las garantías y lo que tiene que ver con la declaración del valor.
- Para una correcta aplicación de la técnica emanada del Acuerdo de la OMC sobre Valoración, se ha considerado necesario contar con un mismo formulario, mejorado, que permitiera conocer los elementos relativos a la transacción

comercial de las mercancías importadas. Por consiguiente, se presenta como anexo del Reglamento, el nuevo formato de Declaración Andina del Valor que las administraciones aduaneras de los Países Miembros exigirán para la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas. El llenado y firma del formulario y las responsabilidades también deben ser las mismas en toda la Comunidad.

- El reglamento comunitario desarrolla posteriormente lo normado tanto en el Acuerdo como en la Decisión Andina y, sobre este particular, se encarga de mostrar con detalle, los procedimientos de aplicación tanto de la parte técnica de la valoración como de la utilización del formulario de la Declaración Andina del Valor. De igual manera, se estimó que era conveniente para los Países Miembros, incorporar aspectos relativos a los controles que deben emprender las Administraciones Aduaneras y algunas disposiciones generales que complementan y facilitan la aplicación de la norma.
- Se tomaron algunos apartes del Reglamento de la Comunidad Europea como los relativos a las ventas sucesivas, al esquema del procedimiento simplificado de declaración, a la precisión de lo que es la vinculación familiar y el lugar de introducción y a la forma como se puede demostrar que la venta fue hecha para la exportación.
- Se tuvieron en cuenta aquellos apartes de la legislación colombiana, que por la práctica diaria han demostrado su utilidad, de igual manera se han tomado algunos temas de las demás legislaciones de los Países andinos, que podían resultar provechosos.

Se crea además un grupo de trabajo que, mediante sus reuniones periódicas, se encargará de estudiar casos puntuales presentados por los países y de garantizar la aplicación uniforme de la norma.

2.3. Documentos de despacho aduanero

2.3.1. Situación en la UE

Cuando haya obtenido una autorización si necesaria, toda mercancía destinada a ser incluida en un régimen aduanero debe ser objeto de una declaración en aduana para dicho régimen aduanero. Dicha declaración es obligatoria (art. 59 CA). Se hace según los procedimientos normales comunes para todo destino aduanero o procedimientos simplificados previstos por ciertos regímenes (art. 198 à 252 RA).

El Código ha previsto tres tipos de declaraciones en aduana. Normalmente la declaración se hace por escrito. En ciertos casos, puede ser hecha por procedimiento informático, o a través de una declaración verbal (art. 61).

a) Los procedimientos normales

a1. la declaración por escrito

El documento

El documento debe cumplimentarse en un impreso conforme al modelo oficial previsto a tal fin (art. 62, §1). El documento usado es el Documento Administrativo Único (DAU) ^{28/}. Se tienen que cumplir con los requisitos siguientes: el documento tiene que ser firmado; tiene que incluir todos los documentos cuya presentación sea necesaria para la aplicación de las disposiciones que regulan el régimen aduanero para el cual se declaran las mercancías (art. 62 CA).

El reglamento 665/94 CE ^{29/} ha modificado el reglamento de aplicación del Código aduanero cuanto al DAU y los códigos que el declarante tiene que usar, en particular para permitir la identificación en la declaración en aduana de las operaciones realizadas bajo el TPP textil.

Si la declaración es conforme al documento DAU será inmediatamente admitida por las autoridades aduaneras siempre que las mercancías se presenten en la Aduana. (art. 63 CA). La fecha a tomar en consideración para la aplicación de l régimen aduanero es la fecha de admisión de la declaración por parte de las autoridades aduaneras (art. 67 CA).

El declarante

La regla general es que la declaración puede ser presentada por cualquier persona que se encuentre e en condiciones de presentar o de disponer que se presente las mercancías y los documentos necesarios (art. 64, §1 CA). Sin embargo, si el régimen aduanero implique obligaciones especiales para una persona, esta declaración deberá ser realizada por dicha persona o por cuenta de dicha persona. El declarante deberá estar establecido en la Comunidad (salvo excepciones^{30/} o disposición contraria de los acuerdos bilaterales celebrados con terceros países (art. 64, §2 CA).

Cuando su declaración haya sido aceptada, el declarante estará autorizado a rectificar su declaración. En la práctica se recurre a esta posibilidad para incluir a la declaración mercancías distintas (art. 65 CA). Puede también solicitar la invalidación de la declaración cuando aporte la prueba que la mercancía haya sido declarada por error o que su inclusión en el régimen aduanero no se justifica más. (art. 66 CA).

Verificación de las declaraciones

Las autoridades aduaneras pueden verificar las declaraciones aceptadas por ellas. Pueden proceder a un control documental o al examen de las mercancías. El control documental se refiere a la declaración y a los documentos adjuntos El examen de las mercancías puede ir junto con una extracción de muestras para su análisis (art. 68 CA). El declarante paga los gastos de transporte y de la extracción de muestras. (art. 69 CA).

^{28/} Por ejemplo para el PP, el formulario EX2 ou EU2. (en anexo).

^{29/} DO CE 1994, L 82/15.

^{30/} Deux exceptions: les personnes faisant une déclaration de transit ou d'admission temporaire ou déclarant des marchandises à titre exceptionnel avec accord des autorités douanières (article 64, §2b)).

Cuando no se proceda a la comprobación de la declaración, la aplicación de las disposiciones aduaneras se efectuará sobre la base de los datos de la declaración (art. 71).

Condiciones para el levante de las mercancías

Las autoridades aduaneras conceden el levante de las mercancías bajo ciertas condiciones. Primero la declaración tiene que ser aceptada y su contenido comprobado o admitido sin verificación. Segundo, las mercancías no pueden estar sujetas a medidas de prohibición o de restricción (Art. 73 CA). Por fin, cuando la admisión de una declaración implique el nacimiento de una deuda aduanera, solo se podrá conceder el levante cuando haya sido pagado o garantizado el importe de la deuda aduanera. Por fin cuando las autoridades aduaneras exigen la constitución de una garantía, solo se podrá conceder el levante una vez se haya constituido dicha garantía. (art. 74 CA).

El levante se concede una sola vez para la totalidad de las mercancías que sean objeto de la declaración (art. 73, § 2 CA). Las autoridades aduaneras adoptan todas las medidas necesarias incluso el decomiso y la venta, para regularizar la situación de mercancías a las que no se haya podido conceder el levante o que no sean retiradas en un plazo razonable tras concederse su levante. (art. 75 CA).

A2 la declaración por procedimiento informático

La declaración en aduana se realice utilizando un procedimiento informática cuando esta utilización este prevista con arreglo al procedimiento del Comité o autorizada por las autoridades aduaneras (art. 61 b) CA).

A3 La declaración verbal

La declaración en aduana se realice de forma verbal o mediante cualquier otro acto con objeto de incluir las mercancías en un régimen aduanero cuando esta utilización este prevista con arreglo al procedimiento del Comité (art. 61, c) CA).

b) Los procedimientos simplificados

Las autoridades aduaneras permitirán que las declaraciones se hagan según procedimientos simplificados. Se trata de facilitarlas operaciones comerciales y de reducir los costos financieros resultando de las formalidades administrativas.

Las autoridades aduaneras permitirán que la declaración en aduana escrita no contenga algunos de los datos. A mayoría de los regímenes permiten, en ciertas condiciones, el recurso a procedimientos simplificados de declaración. Son tres tipos de declaraciones simplificadas: la declaración incompleta, la declaración de procedimiento simplificado y el procedimiento de domiciliación.

El depósito de una declaración incompleta sin ciertas de los datos requisitos o sin los documentos mencionados está autorizado en ciertos casos (art. 254 y siguientes RA) ^{31/}. Un simple documento administrativo o comercial que incluye una solicitud de inclusión en el régimen aduanero puede tener la forma de una declaración (260 RA). Las autoridades aduaneras pueden autorizar que un simple inscripción en los registros tiene el mismo valor

^{31/} Por ejemplo, para el PA, vea art. 253 y siguientes.; para el PP art. 277 y 279 y siguientes del RA.

jurídico que la declaración sin que sea necesario presentar en aduanas las mercancías (art. 76, §1 CA, art. 263 RA). La domiciliación ha sido adaptada por el reglamento 2193/94 CE.^{32/}

Los procedimientos simplificados deben permitir la identificación de las mercancías. El declarante estará obligado a proporcionar una declaración complementaria que podrá ser de carácter global periódico o recapitulativo (art. 76,§2).

Dichas disposiciones se aplicarán mutatis mutandis a las otras declaraciones en aduana (por ejemplo declaración de ultimación). El tránsito comunitario está regulado por disposiciones específicas. (art. 76, §4).

2.3.2. Situación en la Comunidad Andina

Documentos para el despacho

La declaración aduanera es el acto por el cual el consignatario y/o el importador de las mercancías manifiestan su deseo o intención de dar a éstas un destino aduanero previsto por la ley del país, afirma que reúne los requisitos establecidos para dicho régimen y se obliga a cumplir las obligaciones derivadas de su declaración.

La declaración contiene información relativa al comprador, vendedor extranjero, la transacción comercial, la mercancía y toda la que es necesaria para verificar la cantidad, calidad, naturaleza y origen de las mercancías con el fin de determinar los tributos establecidos para la importación de las mercancías a que se refiere la declaración.

De acuerdo a las normas de algunos países, tiene naturaleza y efectos jurídicos de declaración jurada o de documento público fiscal.

La declaración aduanera se realiza en formularios o a través de medios informáticos aprobados por el país de importación. La Declaración estará acompañada de la factura comercial, copia del Conocimiento de Embarque, Guía Aérea, Aviso Postal o Carta Porte, correspondiente a la carga manifestada para ese lugar, certificado de origen, permiso fitosanitario, etc., según corresponda al tipo de mercancías.

La carga destinada para cada puerto, aeropuerto o terminal terrestre debe declararse por separado.

Actualmente, se elaboró un documento de trabajo que trata sobre los datos que podría contener la Declaración Aduanera Única que se viene construyendo en el marco del proyecto GRANADUA que desarrolló la Secretaría General de la Comunidad Andina, que contiene un avance de la información mínima a ser incluida en dicha declaración. De la reunión de expertos surgieron observaciones preliminares que han sido incluidas en el documento que se presentará en la próxima reunión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros.

^{32/} JOCE 1994, L 235/7.

2.4. Aspectos del despacho aduanero

2.4.1. El control aduanero

a) Definición

El control aduanero se realiza sobre la base de actuaciones específicas por parte de las autoridades aduaneras con miras a asegurar el respecto de la legislación aduanera y de las otras disposiciones aplicables a las mercancías bajo vigilancia aduanera. El artículo 4 14) del código aduanero da unos ejemplos: comprobación de mercancías, el control de la existencia y de la autenticidad de los documentos control de los medios de transporte y de equipaje.

b) Modo de funcionamiento

Más y más, por razones de eficacia y rapidez, el control está realizado después de la operación aduanera sobre la base del método de auditoría financiera, el código no determina el modo de ejercicio de control (ni el de la vigilancia). Solo indica que las autoridades aduaneras pueden tomar cualquier medida necesaria para aplicar la reglamentación.

El Reglamento 2454/93 CEE ha definido las modalidades del control de las autoridades aduaneras que se aplica a los distintos destinos aduaneros ha sido modificado varias veces para incrementar la eficacia del control para los distintos regímenes.

c) las obligaciones de las personas interesadas

Sin embargo, las personas interesadas están obligadas de no oponerse al control de las autoridades aduaneras. Deben prestar a la aduana toda la asistencia requerida (art. 14 CA). Deben conservar todo los documentos necesarios a la aplicación de la reglamentación aduanera durante al menos 3 años (art. 16).

d) las disposiciones específicas

Disposiciones específicas se aplican para algunos regímenes aduaneros. Así las personas y los medios de transporte que entran en una zona franca o deposito franco pueden ser sometidos al control de las autoridades aduaneras (art. 168, §4).

2.4.2. La vigilancia aduanera

a) definición

La vigilancia por las autoridades aduaneras es una medida que una manera general lleva a cabo dicha autoridad para garantizar el respecto de la normativa aduanera y en su caso de demás disposiciones aplicables a las mercancías bajo vigilancia aduanera (art. 4, §13)CA). Por ejemplo, las autoridades aduaneras vigilan en los límites, los puntos de acceso y de salida de las zonas francas y de los depósitos francos (art. 168, §1).

b) las obligaciones de las personas interesadas

Las personas están obligadas de prestar asistencia y de no oponerse a la vigilancia de las autoridades aduaneras

c) las disposiciones específicas

Un cierto número de disposiciones particulares a cada régimen está aplicado. Así, en el caso de zonas francas, la zona interior contigua a la cerca deberá estar acondicionada de tal forma que facilite la vigilancia adecuada de las autoridades aduaneras. La Aduana tiene que dar la autorización de acceso.^{33/}

2.5. Comentarios finales: los avances en términos de valoración

El tema de valoración constituye un tema esencial en las relaciones comerciales de la Comunidad Andina con la UE. Los operadores que exportan sus productos en los mercados andinos quisieran tener una clarificación cuanto a las reglas y los criterios que se aplican a la valoración de sus productos cuando se importan en dichos mercados. En entrevistas realizadas con varios operadores europeos se ha mencionado la valoración como un tema de fuerte sensibilidad, ver en algunos casos de preocupación. Por ejemplo, EURATEX, el gremio industrial europeo de la industria textil/indumentaria ha mencionado problemas encontrados al la hora de importar tejidos originarios de la Comunidad en el mercado colombiano (precios mímos y diferencia de tratamiento entre productos procedentes de varios Estados Miembros).

El trabajo llevado a cabo en este documento permite tirar unas conclusiones cuanto al tratamiento del tema de valoración.

1. Todos los países andinos están partes al Acuerdo sobre valoración de la OMC. Si algunos de estos países han podido aplicar de forma transitoria medidas específicas (precios y valores mínimos) de forma limitada y transitoria, la mayoría de estas medidas están por vencer en un plazo corto. El desmonte de los valores mínimos aplicados por Colombia para algunos productos se efectuó el 30 de Abril del 2003 ^{34/}.
2. En el plan normativo, la Comunidad andina ha adoptado varias decisiones cuanto a la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de la OMC. Sin embargo, en los trabajos llevados a cabo por los expertos de GRANADUA, se ha podido constatar que, en la práctica, se producen dificultades para cumplir con los requisitos de determinación del valor del Acuerdo OMC, así como unas diferencias en la aplicación de dichos criterios. Esta situación ha causado ciertas incertidumbres por partes de los operadores privados.
3. Las perspectivas de armonización normativa en tema de valoración están positivas. El trabajo de la Secretaría de la Comunidad y de los expertos han permitido la presentación a la consideración de las autoridades de la Secretaría General un proyecto de reglamento que establecen normas armonizadas, un modelo de declaración único del valor y unas disposiciones precisas cuanto a la aplicación de criterios uniformas. En este ejercicio, se ha tomado en consideración varios aspectos

^{33/} Art. 802 RA

^{34/} OMC G/VAL/26, 18 de Mayo de 2000.

de la reglamentación europea.

4. La evolución normativa hacía la armonización aporta entonces una respuesta positiva a las interrogaciones del sector privado. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto algunos temas que se tendrían que asesorar o vigilar, como la actuación de verificadoras que ejercen control pre-embarque sobre el valor así como la constitución de bancos de datos al nivel nacional sobre el valor que están considerados como potenciales fuentes de complicaciones en el futuro si dichas bancos constituyeran la base esencial para la determinación del valor.
5. De acuerdo con el mandato de la Disposición Transitoria Primera de la Decisión 571, el cual señala que la Secretaría General de la Comunidad Andina, en un plazo no mayor de seis meses calendario contados a partir de la fecha de entrada en vigor de dicha Decisión, y previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, adoptará mediante Resoluciones el Reglamento Comunitario de aplicación de dicha Decisión 571 y de la Declaración Andina del Valor, el Comité Andino de Asuntos Aduaneros dieron su visto bueno y la Secretaría General adoptó la Resolución 846 publicada mediante la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No 1103 del 9 de agosto de 2004.

Resumen de Normativa vigente en la Comunidad Andina en materia Aduanera

- **Decisión 282 sobre Armonización de Franquicias Arancelarias** (21.03.91), la que norma los distintos regímenes que permiten el despacho a consumo con la exención, rebaja o devolución de los gravámenes arancelarios respectivos y define los regímenes aduaneros especiales.
- **Decisión 379 sobre Declaración Andina del Valor** (19.06.95), la que establece el formulario e instrucciones para el llenado de la Declaración Andina del Valor (DAV), se deriva de la aplicación, a nivel comunitario andino, del Acuerdo de Valoración de la OMC y de las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, entre otros compromisos internacionales. El importador es el responsable directo de la veracidad, exactitud e integridad de los datos consignados en la Declaración Andina del Valor, así como de los documentos que se adjuntan y que sean necesarios para la determinación del valor aduanero de las mercancías.
- **Decisión 477 sobre Tránsito Aduanero Internacional** (08.06.02), la que establece que los Países Miembros adopten procedimientos aduaneros que agilicen y faciliten el comercio entre ellos y de éstos con terceros.

Se ha considerado necesaria la actualización de la norma comunitaria sobre Tránsito Aduanero Internacional (TAI), en vista de la evolución de la normativa vinculada al tema y de los avances en la conformación de la Unión Aduanera Andina. Así, por ejemplo, se ha tenido en consideración que en apoyo del transporte comunitario, es conveniente facilitar y simplificar los procedimientos utilizados en las operaciones de Tránsito Aduanero, que incluya, entre otras medidas, el uso de documentos comerciales y sistemas de intercambio de información, y el establecimiento de controles posteriores, considerando el desarrollo y la nueva dinámica que experimentan las relaciones comerciales.

- **Decisión 478 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina**, (08.06.02), la que establece que los Países Miembros se prestarán asistencia mutua y cooperación e intercambiarán información para la correcta aplicación de la legislación aduanera y en particular para prevenir, investigar y combatir los ilícitos aduaneros. La cooperación, facilitación, y asistencia mutua entre las Administraciones y Servicios de Aduanas son instrumentos útiles para prevenir, investigar y reprimir los ilícitos o infracciones a la legislación aduanera. Dado que los mismos ocasionan perjuicios a los intereses económicos, fiscales y comerciales de sus respectivos países y considerando que los controles aduaneros no deben exceder lo necesario para garantizar la correcta aplicación de los aranceles de aduanas y otros tributos, así como el cumplimiento de las legislaciones aduaneras, se hace necesario reforzar dicha cooperación, en materia aduanera para mejorar la efectividad en la lucha contra el fraude.
- **Decisión 507 sobre Actualización de la Nomenclatura NANDINA**, (22.06.01), aprueba el Texto Único de la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros de la Comunidad Andina (NANDINA) y las Unidades Físicas por

^{35/} Decisiones aprobadas: www.comunidadandina.org

subpartida NANDINA, a fin de facilitar la recopilación, comparación y análisis de las estadísticas de comercio internacional de las mercancías, adecuadas a la Tercera Recomendación de Enmienda del Sistema Armonizado (SA).

La Comisión delegó en la Secretaría General de la Comunidad Andina aprobar mediante Resoluciones, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, los textos auxiliares siguientes, que faciliten la correcta interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA:

- Notas Explicativas Complementarias;
 - Índice de sustancias químicas clasificadas según la NANDINA;
 - Criterios vinculantes de clasificación de mercancías; y,
 - Cualquier otro texto auxiliar que se considere necesario.
- **Decisión 570 sobre Actualización de la Nomenclatura Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena (NANDINA)** (12.12.03), basada en la nomenclatura del Sistema Armonizado y que entrará en vigencia el 1º de enero del 2005, fecha en la cual reemplazará a la Decisión 507 vigente desde el 1 de enero del 2002. Estas Decisiones facilitan la coordinación de posiciones entre los países andinos en la negociación de los Programas de Desgravación y las Reglas Específicas de Origen.
- **Decisión 571 sobre Valor en Aduana de las Mercancías Importadas** (12.12.03), establece que para la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas, los Países Miembros de la Comunidad Andina se regirán por lo dispuesto en el texto del «Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994» llamado Acuerdo sobre Valoración de la OMC, y por el Reglamento Comunitario que contendrá las modalidades de aplicación derivadas de los mismos. Ello permite a los países contar con una misma base imponible para la aplicación de los derechos e impuestos a la importación de bienes, fundamentada en una correcta aplicación del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, y dispone la actualización de la Decisión 379 sobre Declaración Andina del Valor.

Los Países Miembros de la Comunidad Andina, al adherir formalmente al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), son también Parte contratante del Acuerdo de Valoración, el que a la fecha se encuentra en plena vigencia para ellos.

De conformidad con lo establecido por el Acuerdo de la OMC sobre Valoración, los métodos o procedimientos para determinar el valor en aduana o base imponible para la percepción de los derechos de aduana, son el Valor de Transacción de las mercancías que se valoran; Valor de Transacción de mercancías idénticas; Valor de Transacción de mercancías similares; Método Deductivo; Método del Valor Reconstruido; y el Método llamado del “Ultimo Recurso”.

- **Decisión 572 sobre el Arancel Integrado Andino (ARIAN)** (12.12.03), es un sistema que permite recoger, validar e incorporar a una base de datos toda la información y normativa que generan los órganos de decisión de la Comunidad Andina, mediante las aperturas, en los casos en que sea necesario, de las Subdivisiones de la Nomenclatura Común Andina (NANDINA), para designar las mercancías que sean objeto de reglamentaciones específicas.

El Sistema ARIAN comprende dos subsistemas:

- 03
- i) El Subsistema Central del ARIAN, encargado de recopilar y distribuir la información del ARIAN, cuyo funcionamiento estará a cargo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y,
 - ii) Los Subsistemas Nacionales del ARIAN, encargados de la consistencia y actualización del arancel externo común y las medidas recibidas, cuyo funcionamiento estará a cargo de las administraciones aduaneras nacionales de los Países Miembros.

Se establece el ARIAN, como herramienta para facilitar la difusión y aplicación del arancel externo común, de las estadísticas de comercio exterior y de las políticas y medidas comunitarias relativas a las importaciones a la Comunidad Andina y a las exportaciones desde ésta.

El ARIAN estará basado en la Nomenclatura Común - NANDINA e incluirá:

- a) Las medidas contenidas en la Decisión sobre Nomenclatura Común - NANDINA y en sus actualizaciones;
- b) Las subdivisiones comunitarias complementarias, denominadas subpartidas ARIAN, necesarias para la ejecución de las medidas comunitarias específicas;
- c) Cualquier otro elemento necesario para la aplicación o la gestión de los códigos ARIAN y de los códigos adicionales contemplados en el artículo 4 de la presente Decisión;
- d) Los derechos de aduana y demás gravámenes sobre la importación y la exportación, incluyendo las franquicias y preferencias aplicables a la importación o la exportación de determinadas mercancías; y
- e) Las medidas específicas aplicables a la importación o a la exportación de determinadas mercancías.

La Decisión 572 entrará en vigencia el 1º de enero de 2005.

- **Decisión 573 sobre Programa Andino de Formación Aduanera (12.12.03)**, cuyo objetivo es proporcionar las bases para una capacitación común en materia aduanera.

La Universidad Andina Simón Bolívar estará a cargo de la coordinación, organización y desarrollo del Programa, así como de la formación de formadores.

La aplicación del Programa no impedirá que en las Escuelas Nacionales de Aduanas o unidades de capacitación de los Países Miembros se desarrollen programas complementarios nacionales.

El Programa podrá ser dictado por los centros de educación superior de los Países Miembros que cuenten con los recursos materiales y humanos suficientes para impartirlo, previa suscripción del convenio respectivo con la Universidad Andina Simón Bolívar.

- **Decisión 574 sobre Régimen Andino sobre Control Aduanero (12.12.03)**, la que establece las normas que las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros deberán aplicar para el control de las operaciones de comercio exterior.

Define que el control aduanero podrá realizarse en las fases siguientes:

- a) Control anterior, el ejercido por la administración aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.
- b) Control durante el despacho, el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.
- c) Control posterior, el ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

Establece el compromiso de las administraciones aduaneras de creación de las unidades de control posterior integradas por funcionarios con conocimientos y experiencia en materia aduanera, fiscal, de comercio exterior, contable y de auditoría.

- **Resolución 846: Reglamento de la Decisión 571, Valor en Aduana de las Mercancías Importadas**, (6.07.04), establece una reglamentación uniforme sobre los procedimientos de aplicación de la Decisión 571, para brindar un trato indiscriminado a todas las importaciones de mercancías efectuadas al Territorio Aduanero Comunitario.

Dicho reglamento recoge de manera armonizada los procedimientos de aplicación de la técnica derivada del Acuerdo de la OMC sobre Valoración. La declaración podrá ser presentada a las autoridades aduaneras en formato papel o en formato electrónico.

Circulación de las Propuestas de la Secretaría General y Proyectos en discusión en materia aduanera

PROPUESTAS APROBADAS

- **SG/Propuesta 110/Rev.4: Régimen Andino sobre Fraude Aduanero** (21.07.04), tiene por objeto establecer el marco legal para el ejercicio de las actividades de prevención, persecución y represión del fraude aduanero en los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Define las acciones de lucha contra el fraude aduanero y profundiza en el tema de la asistencia mutua y la cooperación e intercambio de información entre las administraciones aduaneras.

Establece el compromiso de las administraciones aduaneras de promover la creación y mantenimiento de una red de transmisión de datos.

- **Propuesta SG/120 Rev. 2: Tránsito Aduanero Comunitario (TAC)**, (21.07.04), sustitutoria de la Decisión 477 es una norma para impulsar la libre circulación de mercancías entre los Países Miembros, e introduce nuevas definiciones y mecanismos de carácter comunitario para incentivar la aplicación uniforme del régimen de Tránsito Aduanero en la Comunidad Andina.

Establece que las mercancías sean transportadas bajo control aduanero, desde una aduana de partida hasta una aduana de destino en una misma operación, en el curso de la cual se cruzan una o varias fronteras de los Países Miembros, con

suspensión del pago de derechos e impuestos a la importación eventualmente exigibles, mientras permanezcan bajo este mismo régimen.

El Obligado Principal será quién asumirá la responsabilidad de cumplir con las disposiciones de ésta norma, debiendo constituir para el efecto una garantía a satisfacción de la Aduana.

El Transportista Autorizado es responsable de presentar las mercancías, el medio de transporte y las unidades de carga en la aduana de paso de frontera y de destino, en la forma en que fueron presentadas en la aduana de partida.

El Declarante es la persona que suscribe y presenta una declaración aduanera en nombre propio o la persona en cuyo nombre se realiza la declaración aduanera.

El Obligado Principal deberá constituir una garantía económica en toda operación de tránsito aduanero comunitario que se efectúe bajo cualquier modalidad de transporte.

La presente Decisión se aplicará a los noventa días contados a partir de la entrada en vigencia de la Decisión sobre el Documento Único Aduanero (DUA), adoptada por la Comisión de la Comunidad Andina.

- **Propuesta SG/123: Documento Único Aduanero (DUA)**, (21.07.04), tiene por objeto unificar en los Países Miembros la presentación de la declaración aduanera de mercancías, armonizar los procedimientos aduaneros, estandarizar los datos requeridos de las operaciones comerciales, y racionalizar la información exigida a los operadores del comercio exterior.

El DUA se presenta a la administración aduanera mediante transmisión electrónica y cuando sea requerido, por medio impreso. Los medios de transmisión electrónica serán definidos por cada administración aduanera.

La administración aduanera no podrá exigir para los efectos del DUA, información distinta a los datos necesarios para el cálculo y recaudación de los tributos aduaneros, la elaboración de las estadísticas y la aplicación de la legislación aduanera.

La declaración aduanera puede tener las siguientes modalidades:

- Declaración completa;
- Declaración previa;
- Declaración complementaria; y
- Declaración simplificada.

Los formatos del DUA para el intercambio electrónico de información entre las administraciones aduaneras y los operadores de comercio exterior, serán obligatorios a partir del 1 de enero del 2005.

- **Documento de Trabajo SG/dt. 264: Armonización de los Regímenes Aduaneros**, (19.07.04), establece la normativa de los regímenes aduaneros a ser aplicada en el intercambio comercial intracomunitario y frente a terceros países con el objeto de mantener un tratamiento único a los regímenes, destinos, operaciones y procedimientos aduaneros.

Regula las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías al y desde el territorio aduanero comunitario.

- **Proyecto de Resolución: Declaración Andina de Valor (DAV)**, (Documento SG/REG.VA.CAAA/IV/dt 3 del 26.01.04). Se ha diseñado un formulario mas simplificado, que permite conocer los elementos relativos a la transacción comercial de las mercancías importadas al Territorio Aduanero de la Comunidad Andina, por consiguiente, se presentó dicha declaración a consideración de las administraciones aduaneras de los Países Miembros que la exigirán para la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas, como documento soporte de la Declaración en Aduana de las Mercancías importadas. La Comisión de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 571 y delega a la Secretaría General adoptar la DAV, dado que es necesario disponer de un procedimiento único comunitario que brinde un trato uniforme a todas las importaciones de mercancías efectuadas al Territorio Aduanero de la Comunidad Andina, para una correcta aplicación del Acuerdo sobre Valoración de la OMC; y contar con un documento que permita declarar los elementos de hecho y circunstancias comerciales relativos a la transacción comercial de las mercancías importadas, que determinan el valor en aduana de las mismas.
- **Proyecto de Resolución: Casos Especiales en Valoración** (Documento SG/RCAAA/XVII/dt 3 del 10.05.04). Se ha preparado el documento de trabajo que recoge a los casos especiales de valoración, como Proyecto de Reglamento de Valoración o si estos se estarán contenidos en un documento independiente. El documento de trabajo establece los supuestos en los cuales se aplicarían las normas que regulan a los casos especiales de valoración señalando las condiciones que deben cumplirse para que se pueda aplicar las disposiciones que contiene. La primera condición se refiere a la imposibilidad en cuanto a la determinación del valor en aduana mediante el método del valor de transacción así como los métodos secundarios contenidos en el Acuerdo sobre Valoración de Mercancías. La segunda condición esta referida a la imposibilidad de aplicar el artículo 7º del Acuerdo, “ni aún considerando la flexibilidad contemplada en el método del “Ultimo Recurso”, debido a la particular naturaleza de las mercancías que se han de valorar”.

En ese sentido es pertinente señalar que cuando por la particular naturaleza de las mercancías o las circunstancias de las operaciones determinantes de la importación, no es posible aplicar el método del valor de transacción o los subsidiarios, es necesario aplicar el método denominado “del último recurso” contenido en el artículo 7º del Acuerdo sobre Valoración de Mercancías, “utilizando criterios razonables compatibles con los principios y las disposiciones generales del acuerdo, el artículo VII del GATT de 1994, sobre la base de los datos disponibles en el país de importación” , dentro del método del último recurso se hallan contenidos todos los métodos que sean compatibles con el artículo VII del GATT de 1994 inclusive, por lo que no sería pertinente señalar que se deba rechazar el método del último recurso para proceder con los casos especiales de valoración, mas bien dichos casos se hallan desarrollados dentro del denominado método del último recurso.

- **Proyecto de Resolución sobre el reglamento de procedimientos de gestión de la Nomenclatura Común NANDINA**. (Documento SG/dt 239 del 17.11.03) que se trabajó con los delegados de los Países Miembros en el marco de Proyecto GRANADUA y que por supuesto falta ser revisado por Asesoría Jurídica, la Decisión

570 sobre la actualización de la Nomenclatura Común –NANDINA y de acuerdo con la propuesta formulada por esta Secretaría General, previa opinión del Grupo de Expertos Gubernamentales en NANDINA.

Con el fin de unificar el sistema de clasificación arancelaria aplicable por los Países Miembros, y con el fin de dar las suficientes garantías jurídicas a los operadores económicos de comercio exterior, nos falta adoptar el Reglamento sobre Procedimientos de Gestión de la Nomenclatura NANDINA.

* * * * *