



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/C.1/WG.3/2/Add.3  
27 de julio de 1960

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Comité de Comercio  
Grupo de Trabajo para Asuntos Aduaneros  
Primera reunión  
Montevideo (Uruguay), 1-15 de agosto de 1960

LA UNIFORMACION O COORDINACION DE CIERTOS ASPECTOS  
DE LOS SISTEMAS ADUANEROS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

IV. Procedimientos aduaneros: su uniformación y simplificación

V. Origen de las mercaderías: examen preliminar del  
problema desde el punto de vista aduanero

CONTENIDO

	<u>Páginas</u>
<u>Procedimientos aduaneros: su uniformación y simplificación.....</u>	1
1. Necesidad de uniformar y simplificar los trámites aduaneros.....	1
2. Características de la tramitación aduanera .....	
3. Simplificación y uniformación de trámites y documentos aduaneros .....	
<u>Origen de las mercaderías: examen preliminar del problema desde el punto de vista aduanero .....</u>	6

## PROCEDIMIENTOS ADUANEROS: SU UNIFORMACION Y SIMPLIFICACION

### 1. Necesidad de uniformar y simplificar los trámites aduaneros

Parece casi innecesario señalar que los diversos acuerdos que se tomen en materia arancelaria, para facilitar el comercio entre países y especialmente aquellos que tiendan a liberalizar el intercambio, pueden verse malogrados por las restricciones, trabas e impedimentos nacidos de las largas tramitaciones administrativas y del exceso de documentación aduanera que existe en algunos países. Es indispensable, por consiguiente, estudiar con urgencia la coordinación y simplificación de trámites y documentos y la información de estos últimos.

Dicho trabajo no debería limitarse a la esfera aduanera sino que debería extenderse, en la medida de lo posible, a todas las demás tramitaciones a que están sujetas las importaciones y exportaciones - inspección sanitaria, puertos, etc. - , pues las facilidades deben ser integrales y no parciales para lograr los fines que se persiguen.

La adopción de documentos uniformes y de trámites expeditos parece un objetivo difícil de alcanzar si se atiende a las diversas modalidades aduaneras de cada país, determinadas por sus particulares necesidades, por sus intereses y por su política comercial. Sin embargo, podría afirmarse que casi todas las aduanas del mundo tienen una estructura básica uniforme y que en consecuencia, también son uniformes sus controles básicos. En efecto, todas las aduanas someten a ciertas formalidades y verificaciones la descarga, recepción, almacenamiento y reconocimiento o aforo de las mercaderías, así como la liquidación y pago de los derechos y el retiro de aquéllas. Para realizar y controlar estas operaciones existen ciertos documentos que en sus aspectos básicos responden también a una cierta uniformidad.

El control mínimo que, en general, se ejerce en las operaciones o fases de las tramitaciones señaladas consiste en fiscalizar la legal entrada, individualizar los bultos que llegan y se almacenan., establecer la exacta calidad y valor de la mercancía y asegurarse del pago de los impuestos y

/tasas.

tasas. Varía el proceso total de tramitación entre 3 y 30 días, en los distintos países y asimismo, según sea el trámite a cumplir en cada fase, el número de funcionarios que interviene la cantidad y diversidad de documentos exigidos. Sin embargo, parece que no debiera requerir normalmente más de una semana. Un procedimiento satisface los requisitos de un control estricto de la aduana.

## 2. Características de la tramitación aduanera

Del examen de las diferentes tramitaciones aduaneras para la importación en distintos países de América Latina se deduce que todas ellas se concretan en los siguientes pasos: a) presentación, registro y numeración de la declaración de mercancías (entrada) <sup>1/</sup>y sus documentos anexos: b) anotación en los manifiestos de carga y ubicación de los bultos; c) examen de la mercadería; d) liquidación de impuestos y tasas; e) pago de gravámenes (impuestos y tasas), y f) retiro de la mercadería de la aduana.

Como es lógico suponer, suele variar de país a país el nombre de la sección u oficina en que se ejecuta cada trámite y los controles anexos, así como el número y nombre de los documentos requeridos, y hasta algunos trámites no se cumplen en el orden indicado. Sin embargo, en general, el proceso o tramitación, con los controles mínimos indispensables es el indicado arriba por lo menos en lo fundamental.

Las fases básicas señaladas para tramitar una importación se puede decir que, en general, son idénticas que para la exportación, con la salvedad de que la fase final, como es lógico, está constituida por el embarque de la mercadería.

Respecto de los documentos aduaneros exigidos para la importación de mercaderías existe una gran variedad de formas y nombres en los distintos países. Sin embargo, hay uno básico, el que corresponde a la declaración de mercancías (entrada) y que constituye el principal

---

<sup>1/</sup> Según el Consejo de Cooperación Aduanera, la Declaración de Mercancías (entrada) "acto hecho en la forma prescrita por la Aduana, por el cual los interesados indican el régimen aduanero que ha de asignarse a las mercancías y comunican los elementos y datos de los cuales la Aduana exige la declaración para aplicar este régimen". Los interesados pueden ser, según los países, el importador, el propietario, el destinatario, el transportista, etc. de las mercancías o su representante legal.

documento para esta operación.<sup>2/</sup>

Dicho documento posee caracteres comunes en cuanto a los datos que contiene, que se refieren a:

- a) Medio de transporte utilizado: Clase, referencia (nombre del barco, número del vuelo, placa del vehículo, etc.) nacionalidad, lugar de procedencia o puerto de embarque y fecha de arribo.
- b) Consignatario y despachante: Sus nombres.
- c) Bultos: Marca, numeración, cantidad, clase y peso bruto.
- d) Mercadería: Descripción arancelaria y/o comercial, número de la posición arancelaria de clasificación, peso, valor y país de origen.
- e) Reconocimiento de la mercadería: Verificación de los datos del apartado d) que hace el visto de aduanas, anotando su resultado.
- f) Liquidación: Monto de cada impuesto, tasa y/o multa y sus totales.
- g) Pago: Total pagado, número del comprobante de pago y fecha.

De los datos anteriores los que lógicamente tienen más variaciones son los indicados en el último apartado, debido a las diversas clases de gravámenes que se cobran en cada país. Varían también otros datos no comunes, referentes a controles internos o de índole estadística, pero en general la información mínima requerida por la Aduana de los distintos países en este documento es la señalada.

En cuanto a la documentación anexa a ese documento aduanero principal, es muy variada y está determinada por las reglamentaciones de cada país. Aun así, puede observarse que son siempre comunes dos documentos: el conocimiento de embarque, exigido para acreditar el dominio de la mercadería, y un comprobante del valor, que puede ser la factura comercial o la factura consular.

El documento básico aduanero con los datos ya indicados y que cabe considerar como común para la importación se repite en el caso de la exportación. Varían, como es lógico, los datos de los apartados a) y b), ya que se trata de una salida de mercadería. También son distintos los documentos anexos, pero se conservan en general, como comunes, el conocimiento de embarque y el comprobante del valor.

<sup>2/</sup> Este documento se conoce en diversos países con el nombre de "póliza de importación", "pedimento de importación", "permiso de importación", "manifiesto", "parcial de importación", etc.

Puede observarse que tanto en lo que respecta a la tramitación básica como a la documentación aduanera mínima para la importación y exportación, parece existir una base que permitiría emprender una labor de uniformación.

### 3. Simplificación y uniformación de trámites y documentos aduaneros

Desde hace tiempo los países se vienen preocupando de simplificar y uniformar los trámites y documentos aduaneros, pero sólo han obtenido en tal empresa resultados parciales.

La experiencia obtenida hasta ahora demuestra que no es posible lograr los objetivos perseguidos sin conocer previamente todas las tramitaciones, legislaciones y reglamentaciones en vigor en los distintos países. Por ello, el Consejo de Cooperación Aduanera, antes de llegar a conclusiones positivas sobre el particular, ha tenido que emprender un estudio sistemático de las diversas formalidades, leyes y reglamentos de cada país.<sup>3/</sup> La finalidad más importante de dichos estudios es llegar a la redacción de un Código Aduanero internacional. Aparte de este movimiento para uniformar y simplificar trámites y documentos aduaneros, se puede señalar el esfuerzo hecho por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para facilitar el tráfico aéreo. El trabajo emprendido por esta organización también venía desarrollándose desde hace años y sólo en 1944 se acelera y culmina con la confección de un Anexo (Nº 9) que estableció normas, procedimientos y documentos comunes para el tráfico aéreo. Muchos países, entre ellos algunos latinoamericanos, adheridos a esta organización, han adoptado los procedimientos y documentos comunes.<sup>4/</sup>

En América Latina no ha habido hasta el presente un esfuerzo colectivo serio para estudiar el problema de la simplificación y uniformación de trámites y documentos aduaneros. Por ello, de los antecedentes expuestos y en especial de la experiencia obtenida se desprende que en América Latina no podría esperarse un resultado positivo a corto plazo, pues es imprescindible un estudio comparado de las tramitaciones y disposiciones

<sup>3/</sup> Los resultados de los estudios emprendidos por el Consejo de Cooperación Aduanera se han publicado en cuatro volúmenes bajo el título de Comparative Studies of Customs Procedures (Bruselas, 1957 - 1959).

<sup>4/</sup> Entre los estudios publicados por el Consejo de Cooperación Aduanera, figura el Nº 4, referente al tráfico aéreo, en el que se exponen los resultados obtenidos por la OACI.

aduaneras de todos los países del área y éste es un trabajo de largo alcance. Por ahora, pues, el camino práctico más aconsejable sería adoptar ciertas recomendaciones encaminadas a promover de inmediato la simplificación y uniformación de las formalidades aduaneras, sin perjuicio de iniciar al mismo tiempo los estudios sistemáticos para lograr los objetivos en el más breve plazo.

Con esta orientación, se podría llegar a los siguientes acuerdos:

- a) Tomar las medidas necesarias para simplificar los trámites aduaneros en forma tal que el desaduanamiento no demore más de 7 días. (Entre estas medidas estarían la reducción del número de bultos que deben reconocerse, la eliminación de controles, la reducción del número de documentos, etc.).
- b) Fomentar el desaduanamiento provisional de mercaderías mediante garantías (aplicable especialmente a ciertos tipos de mercaderías como materias primas, artículos alimenticios, medicinas, repuestos de máquinas y en todos aquellos casos en el que el peligro de fraude sea mínimo).
- c) Realizar un estudio sistemático y comparado de las tramitaciones, legislaciones y reglamentaciones aduaneras de los países latino-americanos, estudio que tendría por objetivo final llegar a recomendaciones o propuestas concretas de simplificación y uniformación de trámites y documentos aduaneros.
- d) Las medidas que se preconizan en los puntos que anteceden deberían orientarse principalmente y con carácter de urgencia al establecimiento, entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, de un trámite aduanero especialmente simplificado y expedito para las mercaderías cuyo intercambio se haya liberalizado.<sup>5/</sup>

Teniendo en cuenta la experiencia que en la elaboración de estos estudios han adquirido los organismos internacionales especializados, sería

---

5/ El Tratado de Montevideo considera estos puntos al expresar, en su artículo 49, que "para la mejor ejecución de las disposiciones del presente Tratado, las Partes Contratantes procurarán, en el más breve plazo posible, b) simplificar y uniformar los trámites y las formalidades relativas al comercio recíproco".

conveniente establecer una estrecha relación con ellos. Así se podría aprovechar esa experiencia y realizar tales estudios con vista al logro de los mismos objetivos que persiguen los organismos aludidos, o sea la armonización, uniformación y simplificación de la técnica y los procedimientos aduaneros.

ORIGEN DE LAS MERCADERIAS: EXAMEN PRELIMINAR DEL PROBLEMA  
DESDE EL PUNTO DE VISTA ADUANERO

En la aplicación de convenios internacionales que establecen modalidades tarifarias especiales atendiendo al país de origen de las mercaderías importadas, uno de los problemas principales es la determinación y certificación de dicho origen. Este problema adquiere relieves muy marcados en el funcionamiento de una zona de libre comercio, tanto por la necesidad de asegurar que la consiguiente liberación del intercambio sólo beneficia a productos originarios de la zona como para evitar que las desigualdades en las tarifas externas de los países participantes provoque una desviación sustancial en el tráfico desde terceros países.

El problema del origen de las mercaderías presenta tres aspectos que, aunque complementarios y estrechamente vinculados entre sí, pueden tratarse separadamente, a saber:

- 1) Definición del origen: qué condiciones debe reunir un producto dado para que pueda considerársele originario de cierto país o de la zona de libre comercio;
- 2) Certificación del origen: procedimiento a seguir para hacer constar que las mercaderías reúnen las condiciones establecidas conforme al punto anterior, y
- 3) Comprobación de la validez de la certificación que se acaba de mencionar y de la veracidad de los datos expresados en ella.

De estos tres aspectos, el básico y más difícil de resolver es sin duda el primero. Sin embargo, no corresponde tratarlo aquí por ser una cuestión en la que las consideraciones de técnica aduanera no juegan un papel de mayor importancia.

Con respecto al segundo de los aspectos mencionados, el procedimiento unánimemente admitido para garantizar o hacer constar ante la aduana del país importador que la mercadería reúne las condiciones exigidas a fin de considerarla originaria del país o zona al cual se aplica el tratamiento

/especial, es . .



especial, es el de que dicha mercadería venga acompañada de un certificado de origen. Este puede expedirlo:

- a) el último productor o transformador de la mercadería en caso que el productor no la exporte directamente: en caso en que puede exigirse una declaración suplementaria del exportador: tal es el procedimiento seguido por la Commonwealth en la aplicación del sistema de derechos preferenciales y uno de los adoptados dentro de la Zona Europea de Libre Comercio;
- b) el exportador de la mercadería, con certificación de la oficina aduanera en el punto de salida: procedimiento adoptado dentro de la Comunidad Económica Europea;
- c) un organismo u organismos gubernamentales o privados autorizados o designados al efecto por el país exportador, en cuyo caso, como en el primero, cabe exigir una declaración suplementaria del exportador: éste es el segundo de los procedimientos establecidos dentro de la Zona Europea de Libre Comercio;
- d) un organismo u organismos autorizados, previa presentación de una declaración del productor: este organismo, como en el caso anterior debería estar autorizado para comprobar la veracidad de la declaración y para expedir el certificado bajo su responsabilidad.

Es evidente que los cuatro sistemas señalados se prestan a numerosas variantes, según la situación particular de cada país o área y que puede concebirse la aplicación de distintos sistemas a diferentes grupos o tipos de mercancías. La eficacia de cualquier sistema dependerá de las posibilidades y del mecanismo que haya en el país exportador, en el importador o en ambos para poder comprobar la veracidad de los datos declarados cuando sea necesario.

Esta consideración lleva al tercero de los aspectos del problema del origen de las mercaderías, que es el que interesa examinar en particular. Guarda relación con el papel que puede desempeñar la aduana del país importador en la constatación de la validez del certificado de origen y de la veracidad de los datos que éste contiene. En el caso de que la aduana del país exportador esté encargada de la expedición del certificado de

/origen a

origen a base de la declaración del exportador - alternativa b) de las mencionadas anteriormente - el problema queda circunscrito a la constatación por dicha aduana de la veracidad de tal declaración.

A este respecto parecería difícil atribuir a las aduanas una función muy amplia. En consecuencia, tal vez fuera oportuno sugerir que tal acción se limitara a la revisión del certificado de origen - para verificar si está expedido en debida forma y por la autoridad competente -, a la confrontación de dicho certificado con otros documentos requeridos para la importación y con la mercadería a que se refiere - para comprobar si corresponde a ésta en descripción, calidad, peso o cantidad, etc -, y a la adopción de las medidas consiguientes. Estas últimas serían rechazar o dejar en suspenso la importación, sin perjuicio de las sanciones procedentes contra el importador si el certificado está viciado por algún defecto serio o no corresponde a la mercadería o si hay indicios suficientes de falsedad. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando por las marcas de fábrica de la mercadería fuera obvio que ésta tiene un origen distinto al indicado en el certificado. Entonces, como en algunos otros casos en que la aduana pueda juzgar con fundamento que los datos contenidos en el certificado son falsos o que la mercadería no reúne en realidad las condiciones establecidas para considerarla originaria del país exportador, deberá informar de ello al organismo - de su país o de la zona - competente para solicitar u ordenar las investigaciones que determinen la exactitud y veracidad de las declaraciones en que se basa el certificado de origen. También podría extenderse la acción de la aduana a solicitar de la autoridad que expidió el certificado datos adicionales, que estime necesarios para aclarar algunas dudas o determinar de manera más fehaciente la exactitud de lo expresado en él.

A tal fin, la acción de la aduana estaría complementada con la existencia en cada uno de los países importadores de un organismo que recogiera los informes aduaneros así como las reclamaciones de los intereses afectados. Este organismo se dirigiría al correspondiente del país exportador a fin de que éste realizara u ordenara realizar las investigaciones del caso y aplicara o solicitara la aplicación de las sanciones procedentes contra la persona u entidad responsable de la falsedad comprobada. Entre estas sanciones, podría llegarse incluso a la revocación de la facultad de expedir certificados de origen. Cabría considerar también la posibilidad de crear en la zona un organismo que centralizara estas actividades.