

Cuarta reunión de
directores nacionales de aduanas



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

115

SISTEMA DE DESPACHO DE MERCADERIAS
EN ORIGEN Y DESTINO

ALADI/DNA/IV/dt 1
3 de julio de 1985

1. Introducción. El sistema de despacho en origen y destino de las mercaderías exportadas e importadas, es el complemento de los sistemas de transporte internacional de mercaderías puerta a puerta, esto es, desde la bodega del exportador a la bodega del importador.
2. Su importancia se ha ido acrecentando paulatinamente, en la medida en que este tipo de transporte internacional ha pasado del plano de las aspiraciones al de las realizaciones concretas, merced al mejoramiento de las tecnologías de transporte internacional, particularmente el uso del contenedor y de otras unidades de carga precintables por la Aduana y la generalización del transporte multimodal y del sistema roll-on/roll-off (autotrasbordo).
3. El concepto de transporte puerta a puerta es perfectamente comprensible en el caso de mercaderías nacionales o nacionalizadas que se transportan dentro del territorio nacional.
4. Tratándose del transporte internacional de mercaderías su comprensión no resulta tan fácil, a menos que se lo entienda como referido al transporte de mercaderías extranjeras no nacionalizadas desde el domicilio del exportador al domicilio del importador, sin solución de continuidad del recorrido en la o las fronteras que debe atravesar o, dicho de otro modo, sin ruptura de carga por la Aduana en los puntos de cruce de las fronteras.
5. El interés creciente por la generalización de este sistema de despacho de las mercaderías que se importan o exportan, marcha paralelamente con el incremento del fenómeno de la "interiorización de las aduanas" que se registra en la técnica aduanera moderna desde hace más o menos dos décadas, en virtud del cual la concepción de la aduana exclusivamente periférica, esto es, de funcionamiento exclusivo en las fronteras, está siendo reemplazada por la de aduana interior, más cercana a los centros de consumo o de producción de los países y, por lo tanto, más útil y adecuada para el cumplimiento y control de las operaciones aduaneras a que da motivo el funcionamiento de dichos centros.
6. Responsables de este cambio que comienza a advertirse en la concepción del funcionamiento de la aduana moderna, al que no son ajenas las principales aduanas latinoamericanas son, por un lado, el incremento notable experimentado por el transporte aéreo y el transporte terrestre, principalmente por ca

//

retera, en las últimas décadas y, por el otro, la convicción generalizada de que la aduana debe facilitar en el mayor grado posible las operaciones de despacho de las mercaderías, adaptando sus métodos de control a los cambios y desarrollo experimentado por el comercio y la industria, de manera que ellas se realicen lo más cercanamente posible a los centros de producción o consumo.

7. El presente documento examina este tema desde el ángulo del régimen aduanero más apropiado para utilizar el sistema de despacho de mercaderías en origen y destino y de los aspectos componentes del mismo, tanto al iniciarse como al completarse el recorrido, así como las ventajas que reporta y la utilidad que presta para facilitar el transporte internacional de mercaderías.
8. Igualmente, el documento plantea la conveniencia de que los países miembros atiendan al interés creciente por este sistema en los círculos y medios interesados y de que adopten un acuerdo -bajo la forma de recomendación o de normas comunes- orientado a generalizar su utilización en todos los casos que sea posible.
9. Régimen aduanero más apropiado. El sistema de despacho de mercaderías en origen y destino no es nuevo ni es una invención de la técnica aduanera moderna. Lo que ocurre es que hasta ahora se lo ha venido autorizando, en la mayoría de los casos, a título excepcional y bajo ciertas y restringidas circunstancias, generalmente relacionadas con la manifestación aduanera de las mercaderías, con su naturaleza física y con las condiciones materiales en que se realizaba la operación.
10. La introducción de las nuevas tecnologías de transporte, que han viabilizado en alto grado el transporte directo de las mercaderías importadas o exportadas, ha hecho evidente que la facilidad de despacho que hasta ahora ha venido otorgándose a título excepcional podría continuar siéndolo en el futuro en condiciones más liberales y hasta convertirse en un sistema de uso general.
11. En efecto, el incremento cada vez mayor de las operaciones de transporte directo de mercaderías sin solución de continuidad en las fronteras, sean éstas puertos marítimos, terrestres o aéreos, ha sido posible en el marco de una utilización creciente del régimen de tránsito aduanero, en su concepción moderna, esto es, el régimen aduanero aplicable al transporte de mercaderías sometidas a control aduanero dentro del territorio aduanero, ya sea que se trate de un transporte:
 - Desde una oficina aduanera de entrada a otra de salida.
 - Desde una oficina aduanera de entrada a una oficina aduanera interior.
 - Desde una oficina aduanera interior a una oficina aduanera de salida.
12. A lo anterior cabe agregar la utilización creciente de sistemas simplificados de tránsito aduanero, en materia de documentos, garantías y seguridad aduanera, como el TIR por ejemplo, al amparo del cual resulta notablemente facilitado el transporte directo de mercaderías de origen a destino sin solución de continuidad en las fronteras.
13. Puede decirse, por lo tanto, que el régimen aduanero más apropiado para utilizar el sistema despacho de mercaderías en origen y destino es el de tránsito aduanero en su concepción moderna, especialmente si se realiza al amparo de documentos y garantías de aceptación internacional.

//

14. Lo anterior no quiere decir que sea inaplicable en otros casos de transporte internacional de mercaderías. Pero, en este evento, generalmente no se trata de un transporte directo sino de un transporte segmentado y la operación no se realiza al amparo de un sistema internacional uniforme, sino que de acuerdo con las legislaciones de los distintos países participantes en el recorrido, con lo cual se pierden las ventajas de ahorro de tiempo y costos del sistema directo.
15. Componentes del sistema. Bajo esta denominación se trata aquí de los diversos elementos que conforman el origen y el destino donde son despachadas las mercaderías que se benefician de este sistema.
16. Se entiende por origen el lugar donde se inicia el transporte y por destino aquel donde es completado.
17. Lo interesante, a los efectos del sistema, es que en uno y otro lugar se cumplen, respectivamente, las operaciones de despacho de las mercaderías que se exportan y de nacionalización de las mercaderías que se importan, las mismas que en el sistema de despacho en fronteras, se cumplen en los puertos marítimos, terrestres y aéreos.
18. Lugar de origen. A los efectos de este sistema el lugar de origen puede admitir varias modalidades, según lo disponga la respectiva legislación aduanera nacional.
 - a) Aduana de partida o de origen. Generalmente es la aduana bajo cuya jurisdicción se encuentra domiciliado el exportador y en cuyas dependencias se cumplen los trámites para el despacho de las mercaderías que se exportan.

Es la modalidad más utilizada y a la cual se accede, por regla general, cuando se trata de transportes de mercaderías realizados al amparo del régimen de tránsito aduanero.

- b) Terminales interiores de carga, bajo control aduanero. Se trata de complejos edificios, generalmente sometidos en su totalidad o en parte al control de la aduana, donde se cumplen los trámites de despacho, con participación de todos los organismos públicos y privados que deben controlar o regularlo.

Es una modalidad de gran utilización en las aduanas de los países desarrollados, cuya introducción comienza a realizarse en los países latinoamericanos.

Se distingue de la anterior en el hecho de que estas terminales pueden funcionar en los centros de producción o muy cercanos a ellos, con el consiguiente ahorro de tiempo y distancia respecto del despacho efectuado en la aduana de origen o de partida, muchas veces alejada del lugar en que las mercaderías que se exportan son producidas.

- c) Recintos de consolidación de contenedores y demás unidades de carga precintables, bajo control aduanero. Pueden ser diferentes de los terminales interiores de carga o formar parte de ellos. En todo caso, son lugares específicamente destinados a cargar y acondicionar (consolidar) mercaderías dentro de contenedores u otras unidades de carga precintables, bajo control aduanero.

//

El funcionamiento de estos recintos o centros separadamente de los terminales interiores de carga, responde exclusivamente a consideraciones de interés particular de los operadores respectivos, de la aduana o de ambos y ellas se resuelven fundamentalmente con óptica nacional.

- d) Domicilio del remitente. Esta es la modalidad ideal para el funcionamiento del sistema, ya que ahorra tiempo y distancia y permite iniciar el transporte desde el lugar mismo en que las mercaderías son producidas.

Sin embargo, tiene el inconveniente de obligar a la aduana bajo cuya jurisdicción se encuentra el domicilio del exportador a reforzar los cuadros de funcionarios encargados de ejercer el control, lo que no siempre es deseable desde el punto de vista de la organización aduanera y del costo de su funcionamiento.

19. Destino. Al igual que en el caso del origen, el caso de las mercaderías despachadas en destino puede admitir variantes.

- a) Aduana de llegada o de destino. Corresponde a la oficina aduanera donde termina o se completa el recorrido y coincide, generalmente, con aquella en cuya jurisdicción se encuentra domiciliado el destinatario.

En las operaciones de tránsito aduanero internacional la aduana de llegada o de destino corresponde a la de término del recorrido realizado al amparo de dicho régimen.

- b) Terminal interior de carga, bajo control aduanero. Es el complejo edificio sujeto al control de la aduana donde se cumplen todas las formalidades aduaneras y de otra índole necesarias para despachar a consumo o nacionalizar una mercadería extranjera. Los terminales interiores de carga deben estar necesariamente sometidos al control aduanero para realizar operaciones de despacho de las mercaderías importadas.

Las ventajas que se obtienen con su funcionamiento son varias. Las principales son las de permitir el descongestionamiento de los puertos, permitiéndoles a éstos cumplir su misión específica, cual es la de servir fundamentalmente de lugar de tránsito y de trasbordo de las mercaderías importadas, desde un vehículo (nave, por ejemplo) a otro (camión-ferrocarril, por ejemplo), y facilitar -en tiempo y espacio- el cumplimiento de los distintos controles que deben realizar la aduana y demás servicios públicos que intervienen en la nacionalización de las mercaderías importadas.

- c) Recintos para la desconsolidación de contenedores y demás unidades de carga precintables, bajo control aduanero. Pueden funcionar separadamente o incorporados dentro de un terminal interior de carga. Su función esencial es la de permitir la apertura y descarga de los contenedores y otras unidades de carga, bajo control de la aduana y la entrega de las mercaderías transportadas en ellas a los interesados. Esta apertura, descarga y entrega, puede estar referida a un solo consignatario o a varios. Obviamente, en el caso de funcionar separadamente de un terminal interior de carga, el control de la aduana comprende no sólo la vigilancia de la operación, sino también el cumplimiento de todas las formalidades para que la mercadería transportada en el contenedor sea nacionalizada o sometida a otro régimen aduanero autorizado por la aduana.

//

Al igual que en el caso del origen la decisión de incorporar o no es tos recintos a los terminales interiores de carga depende de consideraciones de interés exclusivo de los usuarios y prestatarios del servicio, así como de la autoridad aduanera competente.

- d) Domicilio del destinatario. Corresponde generalmente a la bodega, factoría o recinto donde las mercaderías van a ser utilizadas en el fin para el cual fueron importadas. Constituye, por otra parte, el lugar donde concluyen generalmente las operaciones de tránsito aduanero internacional.

Sin embargo, tiene el inconveniente de extender el control de la aduana respectiva fuera del recinto de la misma o de la terminal interior de carga, en su caso, generando un recargo de trabajo para el personal de control respectivo, así como un incremento en el número y costo de éste.

En algunos países se tiende a obviar este inconveniente, modificando el control aduanero tradicional y sustituyéndolo por otro, basado en la obligación de las empresas de notificar a la aduana competente la llegada y salida de sus expediciones de comercio exterior, con la anticipación necesaria para que ésta disponga el control que corresponda, acompañado de un sistema de visitas imprevistas y esporádicas practicadas por dicha aduana.

20. Ventajas y utilidad. Una de las principales ventajas del sistema de despacho en origen y destino en el transporte internacional de mercaderías es la supresión de las demoras en los puertos, ya que en tal caso las mercaderías no sufren más que las indispensables para que sean transferidas físicamente desde el vehículo que las trajo al país al que las transportará hasta su destino en el interior del mismo, sea dicho destino la aduana competente, un terminar interior de carga bajo control aduanero, un recinto de consolidación o desconsolidación de contenedores y demás unidades de carga precintables o el propio domicilio del interesado, según se ha visto en los párrafos anteriores.
21. En los países en que se utiliza este sistema, la mercadería pasa por los puertos sin solución de continuidad es decir, sin ruptura en el "flujo del transporte" y, por lo tanto, las demoras son mínimas, comparadas con el tiempo que insume el sistema de descarga y depósito en las bodegas portuarias en espera de su nacionalización o colocación bajo otro régimen aduanero.
22. Obviamente, la disminución de las demoras en los puertos trae aparejada otras ventajas, cuales son la disminución de los costos y la falta de daños y averías, ya que en la generalidad de los casos cuando el transporte es directo la mercadería es extraída desde la nave y colocada sobre el vehículo que la transportará al interior, a través de un solo movimiento.
23. Cabe señalar otra ventaja adicional, cual es la eliminación o atenuación del riesgo de pérdidas o mermas por robos u otras sustracciones, ya que la mercadería tampoco permanece estacionada en los depósitos portuarios.
24. El simple paso de las mercaderías bajo sello aduanero por los puertos en lugar de permanecer depositada en ellos permite, por otra parte, eliminar los controles que, de otra manera, deberían ser cumplidos en ellos y, al mismo tiempo, facilita que las operaciones de despacho en los puertos de origen y destino se efectúen con mayor rapidez y sencillez.

//

25. Propuesta de adopción de disposiciones uniformes para la aplicación generalizada del sistema de despacho aduanero de mercaderías en origen y destino. Se estima conveniente que los países miembros examinen la posibilidad de establecer algún tipo de acción en torno a este sistema de despacho con miras a generalizar su aplicación, dadas las innegables ventajas que él presenta, en especial en aquellos donde se aplican sistemas de tránsito aduanero internacional simplificado, como el TIR por ejemplo, o se acepta que el despacho para exportación o la nacionalización de las mercaderías importadas no se haga en los puertos, sino en el interior del país.
26. Esta actividad podría asumir la forma de una recomendación que luego de aprobada podría servir de inspiración y guía para la modificación en lo pertinente de las legislaciones nacionales.
27. Síntesis de elementos armonizados respecto al sistema de despacho de mercaderías en origen y destino
- a) Las autoridades nacionales competentes podrán autorizar que las operaciones de despacho y de nacionalización de las mercaderías exportadas e importadas, respectivamente, que se transportan bajo el régimen de tránsito aduanero internacional, sin solución de continuidad en las fronteras marítimas, terrestres o aéreas, se realicen en los locales del domicilio de los interesados, en terminales interiores de carga, en centros o recintos de consolidación y desconsolidación de contenedores y demás unidades de carga precintables por la Aduana o, en su defecto, en los locales de las aduanas de partida y de llegada de las mercaderías.
 - b) Las autoridades nacionales competentes establecerán los requisitos y condiciones (valor mínimo de las importaciones y exportaciones realizadas; elementos de procesamiento de datos que pueden programarse y adaptarse a las exigencias de control de la aduana; informe favorable de otros organismos distintos de la aduana que intervienen en la regulación de las importaciones y exportaciones, garantías exigibles, etc.) que deberán cumplirse para obtener la autorización a que se refiere el literal anterior.
 - c) Las mercaderías podrán permanecer en los locales o recintos habilitados desde el momento de su descarga por el tiempo que se establezca en el momento de autorizarse el sistema, pasado el cual deberán ser colocadas bajo alguno de los regímenes aduaneros que autorice la respectiva legislación nacional.
 - d) Los interesados no podrán disponer de las mercaderías importadas, o solicitar su embarque para exportación, a menos que se dé cumplimiento a todas las exigencias de la aduana y se cuente con las autorizaciones de otros organismos, según lo establezca la respectiva legislación nacional.
 - e) En los casos que el despacho se realice en el domicilio de los interesados deberán proporcionar, para su correspondiente habilitación como recinto o zona aduanera, áreas o locales destinados a la recepción, permanencia y/o despacho de las mercaderías en los distintos supuestos de tráfico autorizados.
 - f) En los casos que el despacho se realice en terminales interiores de carga o en centros de consolidación y desconsolidación de contenedores y otras unidades de carga precintables, sus administradores o encargados deberán proporcionar, para su correspondiente habilitación como recinto o zona aduanera, áreas o locales destinados a la recepción, permanencia y/o despacho de las mercaderías en los distintos supuestos de tráfico autorizados.

- //
- g) Las áreas habilitadas como recintos o zonas aduaneras quedarán sometidas a las medidas de control que disponga la autoridad aduanera competente, sin que ello exima a los interesados de las demás obligaciones y responsabilidades contraídas en el desenvolvimiento del sistema.
 - h) Dentro de estas medidas de control la autoridad aduanera competente podrá establecer servicios de vigilancia permanente o sustituirlos por otros procedimientos de control que estime convenientes.
 - i) La autoridad aduanera competente podrá efectuar reconocimientos de oficio en cualquier momento de realización de las operaciones a que dé motivo el cumplimiento del sistema.
 - j) Los interesados proporcionarán a la autoridad aduanera competente los locales, instalaciones y materiales necesarios para el cumplimiento de sus tareas de control.
 - k) También pondrán a disposición de dicha autoridad el personal necesario para el cumplimiento de sus tareas, con carácter de colaboradores de la aduana.
 - l) La autoridad aduanera competente podrá establecer procedimientos simplificados de despacho que permitan la inmediata disponibilidad o la salida de las mercaderías sujetas al sistema, basados, incluso, en la propia documentación comercial de las empresas autorizadas, sin perjuicio del posterior cumplimiento de las restantes obligaciones tributarias y de otra índole por parte de dichas empresas.
 - m) Las autoridades nacionales competentes complementarán las presentes normas con las que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del sistema, en el marco de la respectiva legislación nacional.
-

