



ME/1720

República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

12/05/001/60/226

Montevideo, **6 AGO 2012**

Señor Presidente de la
Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85 y 133 de la Constitución de la República, a los efectos de presentar el Proyecto de Ley de Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU).-

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

I.1 Normativa aduanera uruguaya vigente

- Es posible identificar tres grandes pilares en la normativa aduanera uruguaya actual:
 - El Código Aduanero Uruguayo (CAU), Decreto Ley N° 15.691, de 7 de diciembre de 1984.
 - El Régimen Infracional Aduanero, capítulo XII de la ley N° 13.318, de 28 de diciembre de 1964.
 - El Régimen de los Despachantes de Aduana, ley N° 13.925, de 17 de diciembre de 1970.
- Las normas referidas han sido objeto de diversas modificaciones, incorporaciones y reglamentaciones a lo largo de los años, al tiempo que coexisten con otras normas dedicadas también a la materia aduanera. Así, la normativa aduanera vigente se encuentra dispersa en diversas leyes y reglamentos, lo que dificulta a los operadores conocer cuál es la normativa aplicable a las distintas operativas de comercio exterior. A su vez, la diversidad de fuentes normativas genera problemas interpretativos. Existen discusiones doctrinarias acerca de la vigencia o no de ciertas normas o la forma en que se deben aplicar de manera lógica y sistémica, generándose inseguridad jurídica, dificultad para la tarea fiscalizadora e incumplimientos.

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

- Esta normativa aduanera es en muchos casos muy antigua y suele no reflejar los desarrollos del comercio internacional y de las formas de procesar los controles aduaneros. A manera de ejemplo, la mayor parte de dicha normativa es de una época en la cual los controles aduaneros se basaban en la verificación física de todas las operaciones aduaneras, previa a la autorización del desaduanamiento de la mercadería. Sin embargo, el sistema actual de control aduanero en el país y en el mundo es diferente, y se caracteriza por los controles selectivos basados en perfiles de riesgo y la preferencia por los controles a posteriori y de auditoría. El control físico a priori de la totalidad de las operaciones no es posible ni eficiente, y tampoco sería efectivo.
- El propio CAU, aprobado a fines de 1984, tomó como fuente principal la doctrina tradicional aduanera uruguaya que se había generado durante el siglo XX. En consecuencia, sus definiciones, términos y contenidos no se ajustaban, ya en el momento de su sanción, a lo que eran la regulación y terminología del derecho internacional aduanero y los acuerdos multilaterales. Este no es un tema menor y suele generar dificultades o malas interpretaciones en los contactos con el resto del mundo, que son esenciales para la concreción de negocios internacionales.
- Por otra parte, el CAU, más que un código que unifique y sistematice la regulación aduanera, es un glosario de definiciones que deja espacio para que la verdadera regulación surja de otras normas legales, reglamentarias y complementarias.
- El CAU incluye la categoría de “agentes privados de interés público” para actuar en el trámite y diligenciamiento de las operaciones aduaneras, la que alcanza a los Despachantes de Aduana, los agentes marítimos, aéreos y terrestres, y los proveedores marítimos y aéreos. Esta resulta una aproximación muy incompleta al conjunto de agentes que se vinculan actualmente con la actividad aduanera, cuya actividad requiere de algún tipo de regulación en materia de responsabilidades, garantías, etc.
- Existen diversos institutos jurídicos aduaneros que nuestra legislación no prevé a diferencia de las normas internacionales. Esto ha generado vacíos que suelen resolverse de manera parcial en base a disposiciones de carácter reglamentario o a prácticas aduaneras, con la consiguiente falta de certeza jurídica. Son ejemplos de esto: el retorno sin el pago de tributos de mercadería exportada que fue rechazada en destino; las



12/05/001/60/226

salidas a reparar al exterior de la mercadería importada que está cubierta por una garantía del proveedor extranjero; los envíos al exterior de mercadería en consignación que se considerará exportada cuando se confirme la venta.

- El régimen infraccional aduanero está previsto en diversas normas, redactadas en diferentes momentos, respondiendo a distintas concepciones y problemáticas, varias de las cuales no se ajustan a la realidad actual de los incumplimientos de la legislación aduanera. En el régimen vigente, las infracciones se imputan sin tener en cuenta el grado de culpabilidad del sujeto, sancionándose de manera idéntica a quien comete un error y a quien lo hace de manera intencional. Este régimen convive con una jurisprudencia que, en los últimos años, ha incorporado componentes de imputación subjetiva en que el accionar del eventual infractor se mide en base a la culpabilidad.

1.2 Programa de Modernización de la Aduana

- El Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas (Préstamo BID 1894 OC-UR), que desde 2007 está siendo desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), incluye entre las estrategias relacionadas con la institucionalidad aduanera varias relativas a la normativa:
 - Unificar, sistematizar y actualizar la normativa, incluyendo una mejor especificación de aspectos de interpretación controvertida, la incorporación de prácticas aceptadas en el comercio internacional y la actualización terminológica.
 - Definir claramente el ámbito de aplicación y el territorio aduanero.
 - Mantener los esquemas promocionales vigentes como el régimen previsto en la Ley de Puertos ("Puertos y Aeropuertos Libres"), las zonas francas y los depósitos aduaneros, sin perjuicio de los controles por razones de seguridad, fiscalización y sanitarias. Esto supone contemplar las especificidades de cada instituto de forma de no alterar su uso por los agentes.
 - Incrementar la transparencia y el orden en las operaciones de tránsito y los regímenes de franquicias, con el objeto de mejorar la imagen del país e impulsar por esta vía la confianza para la concreción de nuevos negocios y el impulso al desarrollo del polo logístico.
 - Implementar las mejoras sin incrementar los costos para los operadores, habilitando la utilización de controles inteligentes, selectivos y tecnológicos.

- Mejorar la especificación de las competencias de la DNA, lo que supone, entre otros: a) diferenciar en forma clara los cometidos de control según se trate de fronteras, zonas especiales, recintos aduaneros o resto del territorio; b) establecer en norma de rango legal que los controles podrán ser a priori o a posteriori, físicos o documentales, con la posibilidad de aplicar selección de riesgo o controles aleatorios, previendo la existencia de operadores económicos calificados o autorizados; c) definir legislativamente las potestades reglamentarias de la autoridad aduanera.
- Ampliar el elenco de agentes relacionados con la administración aduanera, definiéndoles derechos y obligaciones, y haciéndolos pasibles de sanciones.
- Evaluar la creación de la figura de “auxiliar de la función aduanera”, facultando a los Despachantes de Aduana para que actúen como actores nombrados, calificados y supervisados, con responsabilidades redefinidas, que amplíen y extiendan la función aduanera sin costos para el Estado. Este auxiliar debe ser fiscalizado y auditado de modo sistemático, y constituir garantías, al tiempo que se debe limitar su ejercicio de actividades conexas.
- Establecer principios de actuación de la Administración y del proceso administrativo que sirvan de garantía para los particulares, complementados por un sistema de consultas previas vinculantes.
- Revisar integralmente el régimen infraccional aduanero a efectos de alinearlos con una concepción moderna de la gestión del comercio exterior, considerando, entre otros: a) consolidar la normativa en la materia en un único texto; b) definir figuras infraccionales que contemplen finalidades de los controles aduaneros distintas a las tributarias; c) diferenciar los tipos infraccionales en base a la culpabilidad y estableciendo mínimos y máximos para las sanciones para que los Jueces puedan valorar la gravedad de cada situación.

I.3 Código Aduanero del MERCOSUR

- El Código Aduanero del MERCOSUR (CAM) fue aprobado a través de la Decisión N° 27/10 del Consejo del Mercado Común, en la ciudad de San Juan, Argentina, el 8 de agosto de 2010.
- El CAM contiene la normativa aduanera más actualizada a nivel internacional en tanto se consideraron para su elaboración, no sólo las legislaciones aduaneras nacionales y las normas MERCOSUR en la materia, sino también las normativas y recomendaciones más modernas a nivel multilateral y de otros bloques económicos, tales como:



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

12/05/001/60/226

- El Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto).
 - El Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (2005).
 - El Código Aduanero Europeo (fundamentalmente, el "modernizado").
 - El Código Aduanero Centroamericano (CAUCA).
- El CAM es un código marco que establece y armoniza conceptos generales y los principios e institutos fundamentales, con la amplitud suficiente para contemplar los casos particulares de los Estados Parte. En tanto código marco, las legislaciones aduaneras nacionales se aplican de forma supletoria en todos aquellos aspectos no regulados o regulados de manera incompleta por el CAM, incluidas las remisiones a las normas reglamentarias del CAM, que serán acordadas en el futuro.
 - El CAM recoge institutos de vanguardia a nivel del derecho internacional aduanero y constituye una base necesaria y a la vez consistente con los objetivos internos en materia de modernización de la gestión del comercio exterior, destacándose, entre otros: a) la introducción de la figura del Operador Económico Calificado; b) la utilización de mecanismos de selectividad basados en análisis de riesgo para el ejercicio de la función de control aduanero; c) la utilización preferente de sistemas informáticos y medios de transmisión electrónica de datos en el registro de las operaciones aduaneras y para el intercambio de información con los particulares; d) el reconocimiento de la firma digital certificada o firma electrónica segura; e) la incorporación de un sistema de consultas previas vinculantes sobre aplicación de la legislación aduanera a situaciones concretas.

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

II. PROYECTO DE CÓDIGO ADUANERO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

- Dado lo expuesto en la sección anterior resulta evidente la necesidad de modernizar la legislación aduanera uruguaya de forma tal de que se convierta en un instrumento consistente con la inserción comercial internacional del país y que promueva efectivamente los objetivos nacionales en la materia. En efecto, esto ya venía siendo sostenido por la doctrina especializada y los distintos operadores privados, y estaba también previsto en el Programa de Modernización de la DNA, aprobado en el anterior período de gobierno.

- Como ya fue establecido, el CAM es un instrumento internacionalmente actualizado, concebido como un código marco, que está alineado con los objetivos internos en materia de modernización de la gestión del comercio exterior, por lo que constituye una referencia oportuna y conveniente para la modernización de la legislación aduanera uruguaya. El CAROU va mucho más allá del CAM, al incorporar aspectos no regulados en el mismo o complementar aquellos regulados de manera incompleta. Por otra parte, una vez que el CAM entre en vigencia, nuestro país ya contará con una normativa doméstica ajustada al mismo, evitándose así la colisión entre un marco de vanguardia y normas reglamentarias y complementarias anacrónicas, con los consiguientes impactos negativos que esto tendría en la operativa del comercio exterior.
- El CAROU integra y sistematiza en un solo cuerpo normativo diversas normas vigentes actualmente, a partir de incorporar los contenidos de los tres grandes pilares de la legislación aduanera uruguaya: el CAU, el régimen infraccional aduanero y el régimen de los Despachantes de Aduana. Esto simplificará el conocimiento real de las normas vigentes por todos los operadores del comercio exterior del país, contribuyendo a la seguridad jurídica y al cumplimiento voluntario de las mismas, y facilitando la tarea fiscalizadora del Estado.
- El CAROU recoge la terminología aplicable actualmente al comercio internacional.
- En el proceso de elaboración del CAROU, además de las necesarias coordinaciones al interior del Poder Ejecutivo, se consideraron con particular atención los aportes recibidos del sector privado, a través de reconocidos especialistas en derecho aduanero, operadores y sus asociaciones respectivas. Esto fue propiciado por la puesta en funcionamiento de un Centro de Consultas CAM, en el ámbito de la DNA, disponible para todas las instituciones públicas y privadas, a efectos de recibir consultas y sugerencias relativas a la implementación del CAM en el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, el equipo de redacción del CAROU contó con la participación del Poder Judicial, a través de la magistratura especializada en materia aduanera, para la revisión de los contenidos del régimen infraccional aduanero y otros aspectos con implicaciones para dicho Poder del Estado. No obstante todo lo anterior, como corresponde, la responsabilidad por el resultado final recae exclusivamente en el Poder Ejecutivo.



12/05/001/60/226

- De todos modos, se entiende que la metodología de trabajo adoptada permitió enriquecer sustantivamente el Proyecto, incrementando su potencialidad como instrumento básico y sustentable de la inserción comercial internacional de nuestro país.
- Respecto de los aspectos formales, para la organización interna del texto del CAROU se adoptó la estructura: Título >> Capítulo >> Sección >> Artículo >> Numeral >> Inciso. En la redacción se siguió la técnica del epigrafiado, incorporando un título entre el número y el texto de cada artículo, a fin de indicar de forma breve y precisa su contenido. El epígrafe no es parte integrante del texto del artículo, ni prescribe ninguna conducta o acción, por lo que no corresponde su consideración al momento de efectuar una interpretación literal, no obstante lo cual, proporciona un indicio de la finalidad considerada al redactar el artículo.
- Seguidamente, para los Títulos previstos en el CAROU, se presentan sus principales contenidos, destacándose las modificaciones que se están proponiendo a la normativa vigente y los fundamentos de las mismas.

TÍTULO I - DISPOSICIONES PRELIMINARES Y DEFINICIONES BÁSICAS

- **Ámbito de aplicación y territorio aduanero (Artículo 1).** El CAROU, en línea con el Convenio de Kyoto, establece que el territorio aduanero es aquel en que es aplicable la legislación aduanera y ésta se aplica a la totalidad del territorio de la República y a los enclaves concedidos a su favor. Esto modifica el Código vigente, en el que se excluyen expresamente del territorio aduanero nacional a las zonas francas, puertos francos y otros exclaves aduaneros establecidos o a establecerse.
- De este modo, las zonas francas quedan también bajo control aduanero, lo que no supone una restricción sino que potencia las actividades desarrolladas en las mismas, en particular, las logísticas. En efecto, el peso del comercio preferencial en el comercio internacional es cada vez mayor, y es habitual que se exija que una mercadería permanezca bajo control aduanero a efectos de poder beneficiarse de la preferencia.
- Con carácter general, cuando la función aduanera se cumple con eficiencia, inteligencia y de acuerdo con los tiempos del comercio

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

internacional, cuestión que tiene por objetivo institucionalizar el CAROU, la seguridad que brinda es un valor agregado para los actores internos y externos, públicos y privados. Por este motivo se pone especial énfasis tanto en los controles como en la forma en que los mismos se procesan. En efecto, una estrategia de desarrollo del comercio exterior en general, y del polo logístico en particular, no puede sostenerse a partir de la flexibilización de los controles, al tiempo que requiere críticamente de eficiencia en la implementación de los mismos.

- **Zona primaria aduanera (Artículo 3).** Es un concepto muy similar al vigente de "recinto aduanero", y se trata de las áreas delimitadas y habilitadas donde se efectúa el control de entrada, salida, permanencia y circulación de mercaderías, medios de transporte y personas. Incluyen los puertos, aeropuertos, puntos de frontera y sus áreas adyacentes, y otras áreas que la Ley o el Poder Ejecutivo definan.
- El CAROU incorpora disposiciones que armonizan la normativa en materia de zonas primarias aduaneras con los regímenes denominados de Puerto y Aeropuerto Libre (PAL), estableciendo que aquellos puertos y aeropuertos en que se aplican los regímenes previstos en la ley N° 16.246, de 8 de abril de 1992, y en los artículos 163 de la ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, y 23 y 24 de la ley N° 17.555, de 18 de septiembre de 2002, se consideran zonas primarias aduaneras y se les continúa aplicando lo establecido por dichas disposiciones, sin perjuicio de lo previsto en el Proyecto en referencia a dichos puertos y aeropuertos.
- El CAROU establece un escenario jurídico claro y previsible en un aspecto esencial como es el de reconocer que, en el marco del régimen de zonas aduaneras, los regímenes de PAL se mantienen con su actual estatus jurídico-aduanero, sin limitación o restricción alguna. Asimismo, a lo largo del nuevo Código se introducen diversas disposiciones que amparan con rango legal aspectos operativos esenciales del funcionamiento de los PAL, que actualmente se encuentran previstos en normas de inferior jerarquía o resultan simplemente de la práctica habitual. En este sentido, no sólo se mantienen los regímenes de PAL sino que se les otorga una mejor institucionalidad.
- En definitiva, se mantiene plena consistencia con lo previsto en el CAM, sin sacrificar, desconocer ni vulnerar la normativa nacional vigente en materia de PAL, alcanzando la debida armonización normativa en un aspecto de enorme trascendencia jurídica, política y económica. Las



12/05/001/60/226

modalidades de control asociadas con la operativa de puertos y aeropuertos son admitidas por el CAM y están previstas expresamente en el CAROU. El mantenimiento y desarrollo de los regímenes de PAL es una definición de política interna, en absoluto condicionada por los contenidos del CAM.

- **Zona de vigilancia aduanera especial (Artículo 5).** Corresponde al área dentro de la zona secundaria aduanera (área del territorio aduanero que no es zona primaria) especialmente delimitada por el Poder Ejecutivo para asegurar un mejor control aduanero y en la cual se aplican disposiciones especiales de control en virtud de su proximidad a la frontera, puertos o aeropuertos internacionales. Se trata de un concepto similar al vigente de zonas terrestre y marítima de vigilancia aduanera, en cuyo ámbito la DNA aplica medidas especiales de control (zona adyacente a frontera terrestre o costas, aguas limítrofes o fronteras, mar territorial).
- La formulación de zonas recogida por el CAROU no supone alteraciones sustantivas a la situación vigente que contempla el recinto aduanero y las zonas de vigilancia aduanera terrestre y marítima.

TÍTULO II - SUJETOS ADUANEROS

- **Dirección Nacional de Aduanas – competencias (Artículo 6 a 11).** Las competencias de la DNA resultan de complementar las facultades habituales de una administración aduanera moderna, con otras previstas en la normativa doméstica que siguen siendo pertinentes en las condiciones actuales del comercio internacional. El CAROU resuelve algunas limitaciones identificadas en la normativa vigente que suelen dar lugar a cuestionamientos y generan incertidumbre jurídica: a) establece con rango legal las competencias reglamentarias de la DNA para la aplicación de la legislación aduanera y el establecimiento de los procedimientos que correspondan; b) establece expresamente las competencias de la DNA en las distintas zonas del territorio aduanero (primaria, secundaria y de vigilancia especial).
- La actuación de la DNA se enfoca no solamente con una finalidad recaudatoria sino como un órgano que debe facilitar y promover el comercio exterior, y también contribuir a controles que deben realizar otros órganos competentes del Estado, a partir de la aplicación de normas emanadas de los mismos. A estos efectos, se establece que la DNA debe desarrollar su gestión dentro de los principios de integridad,

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

eficiencia, eficacia, profesionalismo y transparencia, contribuyendo por esta vía a la competitividad de la producción nacional de bienes y servicios.

- A partir del principio de especialidad y siguiendo diversos antecedentes internacionales y las tendencias más recientes en materia de seguridad y combate al terrorismo, el CAROU establece la preeminencia de la DNA en la zona primaria aduanera, en el ejercicio de su competencia. Esto implica que en la tarea específica de control de la entrada, salida, permanencia y circulación de mercaderías, los demás organismos deben prestar apoyo a la DNA cuando les sea solicitado. Esta disposición tiene como antecedente en la legislación aduanera uruguaya, la previsión del Código vigente en cuanto a que la DNA tiene competencia exclusiva con relación a la disponibilidad de las mercaderías, dentro del recinto aduanero.
- **Despachantes de Aduana (Artículos 13 a 30).** El CAROU incorpora un régimen completo y auto contenido para la actuación de los Despachantes de Aduana, en el contexto de la concepción de que una Aduana debe interactuar de manera coordinada con el sector privado a efectos de lograr la mayor eficiencia en su labor de control, de forma que la misma distorsione lo menos posible el comercio exterior. En este sentido, se asignan responsabilidades sustantivas a los Despachantes de Aduana, con el objeto de facilitar la tarea fiscalizadora de la DNA, con la intervención de terceros calificados por la Administración, que actúen en un marco normativo de transparencia, responsabilidad y deberes particulares, supervisados y fiscalizados permanentemente por la autoridad aduanera.
- En la definición de la figura del Despachante de Aduana se deja de lado la referencia a los agentes privados de interés público, introducida por el Código vigente, y se los define como agentes auxiliares del comercio y de la función pública aduanera, habilitados para realizar, en nombre de otra persona, los trámites y diligencias relacionados con los destinos y las operaciones aduaneros ante la DNA. Se sigue así la definición utilizada en otros países ya que resulta descriptiva de la función del Despachante de Aduana y de la relación con su cliente y la DNA.
- Uno de los aspectos esenciales de la normativa es el mantenimiento de la intervención preceptiva del Despachante de Aduana, con las excepciones previstas en la legislación vigente, a las que se agregó la situación correspondiente a las mercaderías cuya importación está



12/05/001/60/226

exenta del pago de tributos según lo previsto en la legislación aplicable al retorno al país de uruguayos residentes en el exterior. A su vez, el caso de los envíos postales internacionales se incorpora con rango legal, ya que actualmente está previsto por decreto. Por razones de coherencia con normativa legal aprobada recientemente se ajusta también el valor en aduana por debajo del cual no es preceptiva la intervención del Despachante de Aduana en los envíos postales internacionales de entrega expresa.

- El mantenimiento de la intervención preceptiva y de los beneficios consiguientes para los Despachantes de Aduana están sujetos a contrapartidas, principalmente, en materia de idoneidad y responsabilidad. El Despachante de Aduana no es un mero gestor, es una persona que debe reunir un alto nivel de conocimientos técnicos y actualización en relación con la normativa y la operativa aduaneras, que le permiten intervenir con solvencia ante la DNA, contribuyendo con su actuación a un comercio exterior fluido y seguro. A su vez, el Despachante de Aduana desarrolla una parte de la función pública aduanera por la vía de la delegación de funciones, contribuyendo especialmente al control aduanero a partir de la relación siempre directa, y en muchos casos duradera, con su comitente.
- El CAROU aporta claridad al distinguir entre el Despachante de Aduana persona física y persona jurídica. Los requisitos para la habilitación de Despachantes de Aduana personas físicas introducen algunas modificaciones a la situación vigente, de acuerdo con el marco establecido en el párrafo anterior:
 - Se elimina la posibilidad de acceder a la calidad de Despachante de Aduana por años de antigüedad como empleado o apoderado de Despachante de Aduana, quedando únicamente la aprobación del examen de competencia como forma de acceder al ejercicio de la profesión.
 - Se incorpora el requisito adicional de aprobar un nuevo examen de competencia a efectos de obtener la habilitación definitiva, una vez transcurridos 10 años desde la habilitación inicial. Este nuevo requisito aplicará a las habilitaciones que se otorguen a partir de la entrada en vigencia del nuevo Código.
 - Se sustituye la exigencia actual de acreditar honradez y costumbres morales en los términos del decreto-ley N° 1.421, de 1878, por la de no haber sido condenado por delitos contra la Fe Pública, la Paz Pública, la Administración Pública, la Administración de Justicia o la Economía y la Hacienda Pública.

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

- Se agrega el requisito de inexistencia de deudas fiscales, en términos de que el Despachante de Aduana debe estar al día en el pago de sus obligaciones frente a la DGI, el BPS y la DNA (en cuanto a la DGI y al BPS está previsto actualmente a nivel de decreto).
- En la legislación vigente la profesión de Despachante de Aduana está prevista fundamentalmente para personas físicas, y en consecuencia, los requisitos son exclusivos para esta clase de sujetos. De todos modos, actualmente existen sociedades Despachantes de Aduana que ya actuaban como tales con anterioridad a la ley N° 13.925 o que fueron agentes de comercio exterior y se inscribieron como Despachantes de Aduana al amparo del artículo 492 de la ley N° 16.320.
- El CAROU admite la existencia de Despachantes de Aduana personas jurídicas, pero no sólo para las sociedades ya existentes, sino también para las que puedan crearse, proporcionando a los Despachantes de Aduana personas físicas una modalidad alternativa para el ejercicio de su profesión. Así, los Despachantes de Aduana personas jurídicas son objeto de una regulación expresa con las siguientes características principales:
 - Sólo pueden adoptar las formas de Sociedad Colectiva o de Responsabilidad Limitada, dos tipos sociales en que sus titulares son responsables e identificables (la legislación vigente, para las sociedades alcanzadas, impidió que se tratara de sociedades anónimas o sociedades en comandita por acciones).
 - Los socios son responsables en forma personal, solidaria e ilimitada con la sociedad respecto de cualquier obligación pecuniaria de ésta ante la Dirección Nacional de Aduanas, generada en el ejercicio de su actividad como Despachante de Aduana.
 - Deben tener como objeto social exclusivo, el desarrollo de las actividades correspondientes a los Despachantes de Aduana, en línea con el objetivo de especialización y de limitación del ejercicio de actividades conexas.
 - Deben estar integradas únicamente por personas físicas habilitadas como Despachantes de Aduana, evitándose así la situación actual en que una persona puede desarrollar las actividades correspondientes a los Despachantes de Aduana, adquiriendo una participación en una sociedad que ya está operando, sin necesidad de cumplir con ningún requisito de idoneidad técnica.
 - Al igual que los Despachantes de Aduana personas físicas, las personas jurídicas deben cumplir con los requisitos de estar al día



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

12/05/001/60/226

con el pago de sus obligaciones fiscales y no haber sido declaradas concursadas.

- El CAROU prevé expresamente la inhabilitación automática del Despachante de Aduana, persona física o jurídica, ante el incumplimiento de cualquiera de los requisitos dispuestos para su habilitación.
- El CAROU introduce una serie de incompatibilidades que alcanzan a los Despachantes de Aduana, con el objeto de potenciar su rol como auxiliares de la función pública aduanera:
 - El Despachante de Aduana no puede constituir ni adquirir participación en sociedades, ni contratar con otras empresas vinculadas con operaciones aduaneras o de comercio exterior, si dicha sociedad o contrato implica una intermediación de parte de dichas personas entre el Despachante de Aduana y su comitente. De este modo se intenta evitar que se desvirtúe la relación directa que necesariamente debe existir entre el Despachante de Aduana y su cliente. En efecto, un componente esencial del sistema es el control que ejerce el propio Despachante sobre su cliente; pero para ejercer ese control efectivamente y asumir las responsabilidades que le corresponden, el Despachante debe conocer a su cliente y a su operativa (por esto lo acepta como cliente).
 - El Despachante de Aduana persona física no puede ser contratado, bajo relación de dependencia, por personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente efectúen o se vinculen con operaciones aduaneras y/o de comercio exterior. El objeto de esta disposición es similar al del párrafo anterior y refiere a la independencia que es imprescindible exista entre el Despachante y su cliente.
 - El Despachante de Aduana persona física no puede ser socio en más de una persona jurídica Despachante de Aduana, ni puede ejercer su actividad en forma individual, fuera de la sociedad de la que forma parte. Esta limitación busca poder determinar quién actúa exactamente ante la DNA, evitando que una persona tenga más de una firma con la que operar.
- El CAROU mantiene la posibilidad de que el Despachante de Aduana pueda hacerse representar por apoderados ante la DNA, a los que se les deja de exigir acreditar competencia, y se les pasa a exigir ser empleados del Despachante o ser ellos mismos Despachantes de Aduana. Esta última situación, que se verifica con cierta frecuencia en la

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

práctica, ha dado lugar a diversas discusiones al no estar expresamente prevista en la normativa vigente.

- El CAROU establece con rango legal la exigencia de garantía al Despachante de Aduana para el ejercicio de su actividad, así como la posibilidad de que la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay constituya un Fondo de Garantía Social parcialmente sustitutivo de la garantía individual. En la actualidad, ambas disposiciones están previstas por decreto.
- El CAROU prevé expresamente que el Despachante de Aduana debe acreditar ante la DNA el poder o mandato de quien tiene la disponibilidad jurídica de la mercadería para la realización de las operaciones aduaneras. De este modo se refuerza la necesidad de que el Despachante tome contacto y tenga un conocimiento más formal de su cliente. En este mismo sentido, y como parte de su rol de auxiliar de la función pública aduanera, se exige al Despachante llevar registro de los datos de las personas en cuya representación tramita las operaciones.
- El CAROU incorpora con el necesario rango legal un régimen de sanciones administrativas a ser aplicado a los Despachantes de Aduana, que introduce algunos ajustes al régimen actual previsto en el decreto N° 391/971:
 - Se amplía el elenco de posibles sanciones, agregando a la suspensión: el apercibimiento, la multa y la inhabilitación definitiva. La suspensión como única sanción da lugar a un régimen sancionatorio muy incompleto, con limitadas posibilidades de aplicación, agravadas por el hecho de no estar previsto por ley. La suspensión en el ejercicio profesional es una sanción muy grave, cualquiera sea la cantidad de días, dado que la operativa de los Despachantes de Aduana es diaria y una suspensión implica pérdida de prestigio y riesgo comercial ante sus clientes. Entonces, la ampliación resulta en un régimen más adecuado a las distintas situaciones de incumplimiento que pueden ocurrir.
 - Se prevé que cualquier sanción de suspensión o inhabilitación debe ser aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el régimen actual esta ratificación está prevista sólo para suspensiones de más de 30 días. La extensión a todas las situaciones de suspensión obedece a la gravedad implícita en las mismas y los riesgos de responsabilidad para el Estado.
 - Se prevé que las sanciones de suspensión o inhabilitación a Despachantes de Aduana personas jurídicas se hacen extensivas a



12/05/001/60/226

los Despachantes de Aduana personas físicas integrantes de las mismas.

- El elenco de situaciones que dan lugar a la aplicación de sanciones es similar al previsto en el decreto N° 391/971, estableciendo que a las faltas consideradas más leves se les puede aplicar apercibimiento, multa o suspensión de hasta 60 días, mientras que las más graves pueden ser pasibles de multa, suspensión o inhabilitación. Se redujo el plazo máximo de suspensión para el primer grupo de faltas en virtud de lo mencionado en cuanto al perjuicio implícito en la suspensión.
 - Se mantienen las potestades de la DNA de decretar la suspensión preventiva del Despachante de Aduana en casos de omisiones o faltas graves, incorporando que cuando la DNA no dicta la resolución definitiva dentro del plazo previsto, la suspensión queda sin efecto. De esta manera se busca evitar que las sanciones preventivas se prolonguen inadecuadamente, con los consiguientes riesgos de responsabilidad para el Estado y erosión de las garantías de los particulares.
 - Se mantiene el régimen de responsabilidad aplicable a los Despachantes de Aduana en relación con el pago de tributos, dejando para el régimen infraccional la determinación de la responsabilidad en relación con las infracciones aduaneras.
- **Otras personas vinculadas a la actividad aduanera (Artículo 12 y artículos 31 a 42).** El CAROU amplía sustancialmente el elenco de agentes relacionados con la actividad aduanera para que estén sujetos a los requisitos, formalidades, responsabilidades, registro y constitución de garantías, que establezca la DNA para su actuación en relación con las operaciones aduaneras. El nuevo elenco está compuesto por: agente de transporte; importador; exportador; proveedor de a bordo; transportista; agente de carga; depositario de mercaderías; operador postal; y otros que cumplan su actividad en relación con operaciones aduaneras. Este aspecto resulta esencial para una gestión eficiente y comprehensiva de la función aduanera, que debe contemplar necesariamente a todos los actores relevantes vinculados a la misma.
 - En los casos de los agentes de transporte y proveedores de a bordo se reproduce lo que sucede actualmente en cuanto a las gestiones relacionadas con operaciones aduaneras que expresamente corresponden a los agentes de transporte y los proveedores de a bordo.
 - Se incorpora un régimen de sanciones administrativas a ser aplicado a las otras personas vinculadas a la actividad aduanera respecto de su

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

actuación ante la DNA en relación con operaciones aduaneras. Este régimen es análogo al previsto para los Despachantes de Aduana, sin las especificidades propias de la actividad de estos últimos. De este modo se completa el marco regulatorio para un conjunto amplio de operadores relevantes.

- **Operador Económico Calificado (Artículo 39).** El CAROU introduce la figura del Operador Económico Calificado, bajo la cual los sujetos aprobados como tales pueden ser beneficiados con procedimientos aduaneros simplificados, a partir de su desempeño en el cumplimiento de la normativa y otros requisitos a ser establecidos por la reglamentación.
- Se trata de un instrumento de alto potencial para la facilitación del comercio exterior, sugerido por el Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (2005). En este Marco, la calificación especial puede otorgarse a fabricantes, importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, administradores de puertos o aeropuertos, operadores de transportes integrados, explotadores de depósitos, etc., en función de sus buenos antecedentes en el cumplimiento de la normativa aduanera, un compromiso demostrado con la seguridad de la cadena logística y un sistema satisfactorio para la gestión de sus registros comerciales.
- El potencial del instrumento es aun mayor cuando se avanza hacia formas de reconocimiento mutuo entre Aduanas que permiten otorgar beneficios recíprocos a los operadores de los países participantes. En un país pequeño como Uruguay, este instrumento podría llegar a alcanzar a una proporción mayoritaria de los flujos comerciales de exportaciones e importaciones, con los beneficios resultantes en términos de reducción de costos.

TÍTULO III - CONTROL ADUANERO SOBRE EL TRÁFICO DE MERCADERÍAS

- **Definición y documentación (Artículos 43 y 44).** Los contenidos de este Título surgen del Código vigente y refieren a la definición de los distintos tipos de tráfico aduanero y la documentación exigida por la DNA a quien se hace cargo del transporte en cada caso. En el CAROU se adopta un enfoque más flexible que en el CAU, para que el mismo pueda adaptarse a la dinámica del comercio internacional sin necesidad



12/05/001/60/226

de modificar la ley, habilitando a la DNA a exigir determinados documentos u otros de efecto equivalente.

TÍTULO IV - INGRESO DE LA MERCADERÍA AL TERRITORIO ADUANERO

- **Disposiciones generales (Artículos 45 a 47).** Dentro de las competencias de la DNA se establece la de controlar, vigilar y fiscalizar las mercaderías, medios de transporte y unidades de carga que ingresan al territorio aduanero. A estos efectos, se obliga a quienes ingresan las mercaderías a hacerlo por las rutas, lugares y en horarios habilitados, previéndose expresamente que la DNA puede establecer los requisitos necesarios para el ingreso a través de conductos fijos (oleoductos, gasoductos, líneas de transmisión eléctricas) u otros medios no previstos. De este modo, se contemplan las nuevas modalidades del tráfico de mercaderías, previéndose también la regulación de las que puedan surgir en el futuro. Asimismo, se establece uno de los principios generales en las distintas etapas de una importación que consiste en que toda mercadería ingresada al territorio aduanero debe ser directamente trasladada a un lugar habilitado por la DNA (salvo excepciones puntuales expresas).
- **Declaración de llegada y descarga de la mercadería (Artículos 48 a 55).** Otro de los principios generales en las distintas etapas de una importación consiste en que toda mercadería que llegue a un lugar habilitado por la DNA debe ser presentada mediante declaración de llegada (salvo excepciones puntuales expresas), que puede ser sustituida por el manifiesto de carga o documento de efecto equivalente en tanto contengan la información requerida.
- El CAROU prevé un plazo de 3 días hábiles desde su presentación para que las informaciones contenidas en la declaración de llegada (manifiesto de carga o documento de efecto equivalente) puedan ser rectificadas sin justificación, sin perjuicio de otros casos que puedan establecerse.
- Con el objeto de preservar y consolidar la operativa de los regímenes de PAL, el CAROU establece expresamente que la mercadería descargada en tales espacios será presentada mediante manifiesto de carga del medio de transporte o documento de efecto equivalente.

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

- Otro de los principios generales en las distintas etapas de una importación consiste en que toda mercadería incluida en la declaración de llegada debe ser descargada (salvo excepciones puntuales expresas). Asimismo, se prevé la posibilidad de que la DNA permita que mercadería declarada y aun no descargada, permanezca a bordo por razones justificadas, siempre que se solicite dentro del plazo y las condiciones establecidos en la legislación aduanera. El CAROU establece expresamente que una de las razones justificadas es que el medio de transporte deba partir antes de cumplir con la operativa programada. De este modo se contempla una característica específica de la actividad portuaria en un país de pequeño tamaño económico, evitando la consecuencia desfavorable para nuestro comercio exterior de desviar tráfico hacia otros puertos.
- El CAROU prevé que la diferencia en más o en menos en la descarga debe ser justificada por el transportista o su agente en un plazo de hasta 8 días hábiles desde la descarga, manteniendo así los términos aplicables actualmente. En el caso de la diferencia en menos no justificada, el CAROU determina que la presunción de que la mercadería ha sido introducida definitivamente en el territorio aduanero es una presunción relativa. Asimismo, el CAROU agrega que el transportista y el agente de transporte pueden exonerarse de la responsabilidad por el pago de los tributos aduaneros en dicha situación, siempre que demuestren que la diferencia se generó por caso fortuito, fuerza mayor u otra causa que no les sea imputable.
- El CAROU fija el límite de tolerancia en la descarga en el 5% de la cantidad declarada, manteniendo la situación actual.
- **Depósito temporal de importación (Artículos 56 a 61).** Otro de los principios generales en las distintas etapas de una importación consiste en que toda mercadería descargada en los lugares habilitados queda sujeta a la condición de depósito temporal de importación hasta que reciba un destino aduanero (salvo excepciones puntuales expresas). Con el objeto de preservar y consolidar la operativa de los regímenes de PAL, el CAROU establece expresamente que la mercadería descargada en tales espacios puede permanecer en la condición de depósito temporal de importación por un plazo de hasta 12 meses, prorrogables. Más allá de la efectiva utilización de este plazo en la práctica, de lo que se trata es de mantener una de las características distintivas de los regímenes de PAL, específicamente, el portuario. Con el mismo objetivo se prevé también una disposición específica en relación con la



12/05/001/60/226

consideración en abandono de la mercadería en depósito temporal sin documentación.

- En la medida en que el depósito temporal es una condición a la que está sujeta la mercadería entre que es descargada y recibe un destino aduanero, sólo puede ser objeto de operaciones para su conservación y facilitar su despacho, siempre que no modifiquen su naturaleza, su presentación o sus características técnicas, y no aumenten su valor.

TÍTULO V - DESTINOS ADUANEROS DE IMPORTACIÓN

- **Destinos aduaneros de importación (Artículo 62).** Otro de los principios generales en las distintas etapas de una importación consiste en que toda mercadería sujeta a la condición de depósito temporal de importación debe recibir uno de los siguientes destinos aduaneros: a) inclusión en un régimen aduanero de importación; b) reembarque; c) abandono; o d) destrucción.
- Con el objeto de preservar y consolidar la operativa de los regímenes de PAL, el CAROU establece expresamente que la declaración para proceder al reembarque y/o trasbordo de las mercaderías que se encuentren en tales espacios se realiza mediante mensaje simplificado, efectuado por el Despachante de Aduana, agente de transporte y/o depositario, conteniendo una declaración genérica de las mercaderías.
- **Regímenes aduaneros de importación (Artículos 63 a 95).** Los regímenes aduaneros de importación son tratamientos alternativos que el ordenamiento jurídico otorga al declarante al momento del ingreso de la mercadería al territorio aduanero y que pueden ser seleccionados libremente por el importador de acuerdo con sus necesidades comerciales. Los regímenes aduaneros propios de la importación son cuatro: a) importación definitiva; b) admisión temporaria para reexportación en el mismo estado; c) admisión temporaria para perfeccionamiento activo; y d) depósito aduanero.
- La solicitud de inclusión de la mercadería en un régimen aduanero se formaliza mediante la presentación de una declaración de mercadería:
 - En el marco de la utilización prioritaria de sistemas informáticos y medios de transmisión electrónica de datos en el registro de las operaciones aduaneras se prevé que la declaración sea presentada por medios electrónicos, que la documentación complementaria

también pueda ser presentada por esta vía y que el examen preliminar por la DNA se realice preferentemente con sistemas informáticos.

- El CAROU incorpora que la documentación complementaria exigida debe limitarse solamente a la necesaria para la aplicación de la legislación aduanera, consolidando el rol facilitador del comercio.
 - Con el objeto de preservar y consolidar la operativa de los regímenes de PAL, el CAROU establece expresamente que para incluir la mercadería en régimen de depósito aduanero, mientras se mantenga ubicada en tales espacios, se debe enviar a la DNA una declaración simplificada, genérica, mediante mensaje simplificado. A su vez, el depositario puede, en su declaración simplificada que contenga la confirmación de la declaración de llegada de la mercadería, solicitar su inclusión en el régimen de depósito aduanero.
- En el mismo sentido de la inclusión de la figura del Operador Económico Calificado se prevé la posibilidad de un despacho aduanero simplificado en razón de la calidad del declarante, las características de la mercadería o las circunstancias de la operación.
 - La declaración de mercadería registrada, dada su naturaleza, no puede ser libremente cancelada o anulada, pero puede ser rectificadas, modificadas o ampliadas, siempre que se cumplan ciertos requisitos temporales o materiales. El CAROU introduce normativa detallada en cuanto a las condiciones para corregir la declaración de mercadería, a partir de la adecuación de la normativa vigente (artículo 306 de la ley N° 18.719):
 - La corrección puede hacerse a través de medios informáticos y sin necesidad de autorización de la DNA cuando la misma se solicita antes de que la DNA determine el canal o nivel de control que aplicará a la operación.
 - A posteriori de la determinación del canal, la corrección es autorizada por la DNA cuando el error surge de la lectura de la propia declaración o de la documentación complementaria y el error no implica pérdida de renta fiscal o presunción de infracción aduanera. Se ha eliminado el requisito previsto en la normativa vigente en cuanto a que el error sea involuntario en virtud de las dificultades prácticas implícitas en tal exigencia. Se mantiene que en esta situación el declarante debe abonar 400 U.I por cada declaración corregida como forma de estimular las presentaciones sin errores.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

12/05/001/60/226

- Además de lo ya expuesto, el CAROU recoge disposiciones en materia de control aduanero que resultan esenciales a la modernización de la función aduanera y de la gestión del comercio exterior:
 - Se prevé que la DNA puede seleccionar, a través de criterios previamente establecidos, las declaraciones de mercadería a ser objeto de análisis documental, verificación de la mercadería u otro procedimiento aduanero, antes de su libramiento. Estos criterios de selectividad se deben establecer en base a análisis de riesgo, y en forma complementaria, mediante sistema aleatorio. La utilización de mecanismos de selectividad en el control aduanero es inevitable dada la evolución del comercio internacional. La experiencia demuestra que el control de todas las operaciones, además de costoso, es poco efectivo. En efecto, los mayores niveles de control no están necesariamente relacionados con un mayor número de operaciones controladas. Las técnicas modernas incrementan el control inteligente de las cargas, estableciendo previamente los parámetros y mecanismos de auto-corrección, maximizando resultados con recursos escasos.
 - Se establece que en caso de verificar sólo parte de la mercadería, los resultados son válidos para las restantes mercaderías en la misma declaración.
 - Se prevé que la DNA puede realizar el control de la mercadería después del libramiento (análisis documental; verificación de la mercadería; revisión de clasificación arancelaria, origen y valoración), procurando agilizar el tráfico de mercadería en el punto de frontera.
 - El CAROU aclara que a efectos de controlar la declaración de mercadería, la DNA debe llevar a cabo únicamente las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera. En este mismo sentido, se prevé que en caso de ser imprescindible la extracción de muestras, las mismas deben ser sólo las técnicamente necesarias.
- Las disposiciones respecto de los regímenes de admisión temporaria, tanto para reexportación en el mismo estado como para perfeccionamiento activo, tratan fundamentalmente de cuestiones estándar como la definición del régimen, la forma de cancelación y el efecto para la mercadería del incumplimiento de obligaciones sustanciales del régimen. Estas disposiciones son perfectamente compatibles con las previstas en la normativa vigente. En el caso de la admisión temporaria para reexportación en el mismo estado se hace explícito con rango legal que la reexportación no está sujeta al pago de tributos. Asimismo, en el caso de la admisión temporaria para

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

perfeccionamiento activo se incorporan con rango legal institutos aduaneros que no están previstos actualmente y que proporcionan opciones adicionales para su utilización:

- la posibilidad de enviar fuera del territorio aduanero mercaderías incluidas en el régimen para someterlas a operaciones de perfeccionamiento complementarias;
 - la reexportación sin el pago de tributos de mercadería previamente exportada con carácter definitivo, que ingresa en admisión temporaria para su reparación en razón de estar cubierta por una garantía del proveedor local (reparaciones gratuitas).
- En cuanto al régimen de depósito aduanero, el CAROU recoge las disposiciones generales que refieren a los aspectos básicos de definición, modalidades, cancelación y efectos del vencimiento del plazo de permanencia de la mercadería. Las modalidades previstas cubren la totalidad de las opciones del régimen vigente. Adicionalmente, el CAROU incorpora algunas disposiciones de particular relevancia:
 - Con el objeto de preservar y consolidar la operativa de los regímenes de PAL, se establece expresamente que en tales espacios las mercaderías pueden permanecer en régimen de depósito aduanero por un plazo de hasta 5 años, prorrogables. Nuevamente, más allá de la efectiva utilización de este plazo en la práctica, de lo que se trata es de mantener una de las características distintivas de los regímenes de PAL, en particular, el portuario.
 - Se establecen con rango legal las responsabilidades del depositante y el depositario por el pago de los tributos aduaneros, avería, deterioro, faltante, sobrante, etc. La materia de la responsabilidad se encuentra actualmente establecida por decreto.
 - Se incorpora una modalidad adicional de depósito, denominada "depósito logístico", en la cual la mercadería puede ser objeto de operaciones que pueden modificar su estado o naturaleza, siempre que no modifiquen su origen y consistan en: ensamblajes o montajes; mezclas; colocación o sustitución de partes, piezas o accesorios; configuración de hardware; instalación de software; elaboración de envases, embalajes, etiquetas u otros productos, siempre que se utilicen para la comercialización de mercaderías que egresarán del depósito; y otras operaciones similares que el Poder Ejecutivo establezca. Es una modalidad que está contenida en la de depósito industrial y que admite que se modifique la naturaleza de las mercaderías pero con la limitación de que las operaciones consistan



12/05/001/60/226

en cierto tipo de actividades que no resulten en una alteración del origen con que las mercaderías ingresan al depósito.

- Se prevé expresamente que en un depósito aduanero (lugar físico) se pueden emplear simultáneamente dos o más de las modalidades previstas.
 - Se prevé expresamente que en los depósitos aduaneros ubicados en las áreas en que se aplican los regímenes de PAL no se puede emplear la modalidad de depósito industrial. Esto es, sí se pueden emplear las demás modalidades, incluida la de depósito logístico. Esto supone un impulso sustancial a las posibilidades de desarrollo de las actividades logísticas en el país, en el entendido de que la restricción vigente de no poder modificar la naturaleza de la mercadería (artículo 2, ley N° 16.246) está impidiendo actividades que son propias de una logística moderna, más sofisticada y con mayor incorporación de valor. De este modo, se está actualizando el régimen doméstico a la realidad de la evolución de la industria logística.
- **Abandono (Artículos 97 y 98).** El CAROU actualiza la normativa vigente (CAU y modificatorias) en relación con el régimen de abandono no infraccional, principalmente, en lo relativo al procedimiento (más allá de algunos ajustes relativamente menores a la redacción de los distintos casos, procurando reducir los costos de las notificaciones):
 - Se establece que el proceso de abandono no infraccional se tramita exclusivamente ante el Poder Judicial, eliminando la opción de hacerlo ante la DNA, en el entendido de que no hace al núcleo de la función aduanera.
 - Se introduce que en caso de mercaderías almacenadas en contenedores, la Sede Judicial debe entregarlos de inmediato al transportista o su representante, si le es solicitado.
 - En caso de oposición a la declaración de abandono, tanto de parte del Ministerio Público como de quien se considere con derecho a la mercadería, se especifica el procedimiento a seguir, estableciendo distintos plazos y procurando por esta vía asegurar que el procedimiento no se extienda indebidamente.
 - Se establece que el remate de la mercadería declarada en abandono sea sin base y al mejor postor (en la legislación actual, la base es igual a las dos terceras partes del valor en aduana, lo que puede no ser operativo en muchos casos).
 - Se incorpora la exigencia de que las boletas de compra en estos remates contengan un detalle correcto y completo de las mercaderías

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

respectivas, evitando de este modo ciertos usos que pueden intentar dársele a boletas con información genérica.

TÍTULO VI - EGRESO DE LA MERCADERÍA DEL TERRITORIO ADUANERO

- (Artículos 101 a 104). Las disposiciones en materia de control, vigilancia y fiscalización, egreso por los lugares y en los horarios habilitados, declaración de salida y depósito temporal de exportación, reiteran los contenidos de los conceptos respectivos en el ingreso de mercadería al territorio aduanero, aplicándose al egreso, cuando son compatibles, las disposiciones relativas al ingreso.
- Con el objeto de preservar y consolidar la operativa de los regímenes de PAL, el CAROU establece expresamente que la mercadería descargada en tales espacios puede permanecer en la condición de depósito temporal de exportación por un plazo de hasta 6 meses, prorrogables.

TÍTULO VII - DESTINO ADUANERO DE EXPORTACIÓN

- **Regímenes aduaneros de exportación** (Artículos 105 a 117). La mercadería que egresa del territorio aduanero debe recibir como destino aduanero su inclusión en un régimen aduanero de exportación, solicitud que debe formalizarse mediante una declaración de mercadería. Se aplican, cuando son compatibles, las disposiciones relativas a los regímenes aduaneros de importación.
- Los regímenes aduaneros propios de la exportación son tres: a) exportación definitiva; b) exportación temporaria para reimportación en el mismo estado; c) exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo. Al igual que en los regímenes aduaneros de importación, las disposiciones tratan fundamentalmente de cuestiones estándar como la definición del régimen, la forma de cancelación y los efectos del incumplimiento de obligaciones sustanciales; y estas disposiciones son perfectamente compatibles con la normativa vigente.
- En la exportación temporaria para reimportación en el mismo estado se explicita con rango legal que la reimportación no está sujeta al pago de tributos. Por su parte, en la exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo se hace lo propio en cuanto a que la reimportación del producto resultante está sujeta al pago de tributos solamente respecto del valor agregado en el exterior. Asimismo, en este



12/05/001/60/226

último régimen se incorpora también el instituto aduanero de las reparaciones gratuitas, que habilita la reimportación sin el pago de tributos de mercadería previamente importada con carácter definitivo, que se exporta temporariamente para su reparación en razón de estar cubierta por una obligación de garantía del proveedor extranjero.

- Con validez general para los diversos regímenes aduaneros (de importación, de exportación y especiales) se puede afirmar que el CAROU mejora significativamente la especificación legal de las características sustantivas de los mismos, constituyendo una fuente más completa y clara para su necesaria reglamentación.

TÍTULO VIII - TRÁNSITO ADUANERO

- (Artículos 118 a 125). El tránsito es un régimen aduanero común a la exportación y la importación. El CAROU incorpora la definición de tránsito que explicita que la mercadería circula sin el pago de tributos aduaneros y de tributos internos creados o a crearse. Esta formulación surge del Código vigente, y si bien es criticable desde el punto de vista de la técnica legislativa y sus efectos jurídicos reales, se entiende conveniente mantener la señal de que en nuestro país se promociona al tránsito con una visión de largo plazo, como un componente clave del desarrollo del polo logístico.
- EL CAROU especifica el elenco de responsables por el cumplimiento de las obligaciones del régimen: transportista, agente de transporte, declarante y quien tiene la disponibilidad jurídica de la mercadería. Al mismo tiempo, prevé expresamente que los sujetos se pueden exonerar de responsabilidad siempre que demuestren que el incumplimiento se generó por caso fortuito, fuerza mayor u otra causa que no les sea imputable.
- El CAROU regula las diferencias, estableciendo que los faltantes generan la presunción simple de que la mercadería ha sido importada, a los efectos tributarios. A su vez, introduce algunos medios de prueba que se van a considerar suficientes respecto de que la mercadería faltante no fue importada.

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

TÍTULO IX - REGÍMENES ADUANEROS ESPECIALES

- (Artículos 126 a 158). El CAROU recoge una definición de regímenes aduaneros especiales que explica claramente el concepto y es superior a la definición incluida en el Código vigente que básicamente enuncia una lista de regímenes. El conjunto de regímenes previstos en el CAROU surge de consolidar los previstos en el CAM con los establecidos en la legislación aduanera doméstica. Esto ha implicado la incorporación de algunos nuevos institutos jurídicos aduaneros, no previstos hasta el momento en nuestra legislación.
- El amplio elenco de regímenes aduaneros especiales del CAROU comprende:
 - Equipaje;
 - Vehículos y efectos de turistas;
 - Efectos de los tripulantes o pacotilla;
 - Suministro y provisiones para consumo abordo;
 - Franquicias diplomáticas;
 - Envíos postales internacionales;
 - Muestras;
 - Envíos de asistencia y salvamento;
 - Tráfico fronterizo;
 - Contenedores;
 - Medios de transporte con fines comerciales;
 - Retorno de mercadería;
 - Envíos en consignación; y
 - Sustitución de mercadería.
- Los nuevos regímenes aduaneros especiales son cuatro:
 - Envíos de asistencia y salvamento: permite la importación o exportación, sin el pago de tributos, de mercadería destinada a la ayuda de poblaciones víctimas de una situación de emergencia o catástrofe.
 - Retorno de mercadería: permite que mercadería que fue exportada definitivamente retorne al territorio aduanero sin el pago de tributos, bajo determinadas condiciones y causales.
 - Envíos en consignación: permite que mercadería exportada permanezca en el exterior a la espera de concretar su venta en un plazo determinado, difiriendo hasta ese momento el pago de los tributos a la exportación.



12/05/001/60/226

- Sustitución de mercadería: permite la sustitución, sin el pago de tributos, de mercadería exportada o importada que resulte defectuosa o inadecuada, en razón de una obligación contractual o de garantía.

TÍTULO X - ÁREAS CON TRATAMIENTOS ADUANEROS ESPECIALES

- (Artículos 159 a 166). En materia de zonas francas y tiendas libres, el CAROU incluye disposiciones de carácter genérico, plenamente compatibles con los regímenes vigentes respectivos.

TÍTULO XI - DISPOSICIONES COMUNES A LA IMPORTACIÓN Y A LA EXPORTACIÓN

- **Prohibiciones o restricciones** (Artículos 167 a 171). El CAROU incorpora disposiciones en relación con prohibiciones o restricciones, lo que aporta mayor claridad a partir de su definición y la introducción de una clasificación (económicas y no económicas) y de un primer criterio clasificatorio basado en la finalidad preponderante, así como de la especificación de su alcance.
- **Garantía** (Artículos 172 a 176). El CAROU regula la potestad de la DNA de exigir la constitución de garantía (casos, formas, sustitución, liberación).
- **Gestión de riesgo** (Artículo 178). Reafirmando lo ya establecido en materia de institucionalización de las formas modernas de control aduanero, el CAROU incluye la caracterización del sistema de gestión de riesgo: a) debe utilizar técnicas de tratamiento de datos y basarse en criterios que permitan identificar y evaluar los riesgos y desarrollar las medidas para enfrentarlos; b) debe permitir a la DNA orientar los controles a mercaderías de alto riesgo y simplificar el movimiento de las de bajo riesgo; c) debe aplicarse en las diferentes fases del control aduanero y utilizar preferentemente procedimientos informáticos.
- **Sistemas informáticos – Aduana electrónica** (Artículos 179 a 182). El avance de las tecnologías de la información y el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad en las transacciones, han permitido la utilización del medio electrónico para la transferencia de información aduanera en tiempo real. En este sentido, con el objetivo de avanzar hacia una “Aduana sin papeles”, el CAROU establece: a) la utilización preferente de sistemas informáticos y medios de transmisión electrónica de datos en el registro de las operaciones aduaneras; b) la equivalencia

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

de la firma digital certificada o firma electrónica segura respecto de la firma manuscrita, para todos los efectos legales; c) la admisibilidad de la información transmitida electrónicamente por medio de un sistema informático autorizado por la DNA como medio de prueba en procedimientos administrativos, judiciales y jurisdiccionales.

- Los efectos potenciales de lo anterior son aun mayores en la medida que constituye la base necesaria para avanzar en un proyecto de “Ventanilla Única de Comercio Exterior”, un avance clave en el proceso de la facilitación de comercio.

TÍTULO XII - CONSULTA

- (Artículos 193 a 197). El CAROU incluye la posibilidad de que el titular de un derecho o interés legítimo pueda formular consultas ante la administración aduanera sobre la aplicación de la legislación aduanera a un caso determinado. Específicamente, se introduce un mecanismo de consultas previas vinculantes, que otorga un plazo a la DNA para que se expida y que prevé la imposibilidad de imponer sanciones al interesado que aplica la legislación de acuerdo con su opinión fundada en caso de silencio de la Administración. Se trata pues de un instrumento que otorga mayor certidumbre a las operaciones de comercio exterior y mayores garantías a los particulares.

TÍTULO XIII - RÉGIMEN INFRACCIONAL

- El CAROU contiene el régimen infraccional aduanero, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, que está previsto en otras normas (no hay disposiciones a este respecto en el CAM).
- **Infracciones aduaneras** (Artículos 198 a 216). Actualmente, las infracciones aduaneras se encuentran reguladas en distintas normas, aprobadas en diferentes momentos a lo largo de varias décadas y en función de diferentes concepciones y problemáticas. Esto no sólo implica un desfase respecto de la realidad actual de los incumplimientos de la legislación aduanera sino que también impide una interpretación armónica del conjunto de infracciones. Es más, existen dudas de si algunas de ellas siguen estando vigentes. El CAROU incorpora un todo orgánico, que considera a todas las infracciones aduaneras bajo los mismos principios y procedimientos, otorgando certeza jurídica y reglas claras tanto a quienes se impone la norma como a quienes la deben aplicar.



12/05/001/60/226

- En este sentido, al momento de elaborar el Proyecto se consideraron todas las infracciones aduaneras vigentes, se contrastaron con el derecho comparado y se compendiaron en un solo cuerpo, reduciendo el elenco de las mismas y actualizando su redacción a efectos de facilitar su comprensión y aplicación. También se simplificaron las sanciones, cuando fue posible.
- El nuevo elenco de infracciones aduaneras está compuesto por: la contravención, la defraudación, la defraudación de valor, el abandono infraccional, el desvío de exoneraciones y el contrabando.
- El CAROU introduce regulación expresa de la denominada receptación de contrabando, estableciendo que se considera incurso en la infracción aduanera de contrabando quien adquiera, reciba o posea mercadería con la finalidad de comercializarla o industrializarla, sabiendo o debiendo saber que ésta ha sido objeto de la infracción de contrabando. De este modo, se resuelve de forma lógica y clara una de las debilidades frecuentemente señaladas de la legislación vigente.
- El CAROU introduce una modificación de la mayor sustancia a la situación vigente al consagrar la responsabilidad subjetiva para la mayoría de las infracciones aduaneras. Esta innovación está motivada en algunas de las características, implicaciones y realidades del sistema actual:
 - El régimen infraccional vigente es esencialmente de responsabilidad objetiva, lo que supone sancionar de la misma manera a quien actuó de manera involuntaria, a quien actuó con negligencia (culpa) y a quien cometió el ilícito intencionalmente (dolo). Como las sanciones son fijas y suelen estar concebidas para el infractor doloso, se pueden dar situaciones de penas excesivamente severas.
 - Desde hace muchos años existe la discusión respecto de si la infracción de defraudación se imputa solamente a título de dolo o con responsabilidad objetiva. En los últimos años, la jurisprudencia ha aceptado mayoritariamente que la defraudación se imputa a título de dolo.
 - Adicionalmente, la jurisprudencia ha establecido en varias ocasiones que, si bien la legislación consagra el principio de la responsabilidad objetiva, se pueden admitir causas de justificación, así como también la aplicación de un criterio de benignidad, de modo de flexibilizar los

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

criterios rígidos, formales y objetivos del represivo aduanero, y evitar los excesos de una interpretación mecánica y objetiva del mismo.

- El CAROU, a efectos de atenuar la rigurosidad del sistema vigente, consagra la responsabilidad subjetiva para las infracciones de defraudación, defraudación de valor, desvío de exoneraciones y contrabando, las que pasan a imputarse sólo a título de culpa o dolo. Asimismo, para el caso de culpa, la sanción puede reducirse hasta un 50%. Por su parte, para las infracciones de contravención y diferencia se mantiene la responsabilidad objetiva, dado su carácter eminentemente formal y procedimental, y dada su descripción típica y atribución de responsabilidad tanto en el derecho nacional como comparado.
- Así, el CAROU explicita qué tipo de responsabilidad existe en cada caso, estableciendo reglas claras y certeza jurídica para los operadores y las administraciones aduanera y de justicia.
- A partir del CAROU se dejan de castigar los actos preparatorios y se pasa a castigar desde la tentativa de las infracciones aduaneras, lo cual resulta lógico y ajustado a las modernas doctrinas sancionatorias.
- **Responsables por infracciones aduaneras (Artículos 217 a 222).** El CAROU ajusta, amplía y clarifica quiénes son los responsables por las infracciones aduaneras y el pago de las sanciones pecuniarias:
 - Los responsables por las infracciones aduaneras son el autor, el coautor y el cómplice, y responden solidariamente cuando son varios los infractores.
 - El Despachante de Aduana, en su calidad de tal, es responsable por el pago de la sanción pecuniaria solidariamente con el remitente, consignatario, importador, transitador, exportador o quien tenga la disponibilidad jurídica de la mercadería. Se incorpora a las excepciones a lo anterior que el Despachante de Aduana, en su calidad de tal, no es responsable por el pago de la sanción pecuniaria de la infracción de defraudación de valor. Si bien la legislación actual prevé la responsabilidad subsidiaria del Despachante de Aduana en esta infracción, en los últimos años, la jurisprudencia ha aceptado que sólo es responsable cuando es partícipe del dolo.
 - Se introduce, en términos similares a los previstos en el Código Tributario, que los directores, administradores y representantes legales y voluntarios de las personas jurídicas, que no procedan con la debida diligencia en sus funciones, responden solidariamente por



12/05/001/60/226

el pago de tributos y multas impuestos a las mismas por infracciones aduaneras.

- El CAROU también innova al incorporar el instituto de la auto-revisión, que permite al operador del comercio exterior reconocer por sí y ante la DNA el haber incurrido en una diferencia de la que puede resultar una infracción aduanera, recibiendo como sanción una multa muy inferior a la que debería abonar si la infracción fuera constatada por la DNA. Los plazos para la auto-revisión a partir del libramiento de las mercaderías y las multas respectivas, han sido diseñados tanto para incentivar la auto-revisión como para incentivar que la misma sea rápida.
- Se regula de forma completa y armónica la responsabilidad del Estado y sus entes autónomos y servicios descentralizados.
- El CAROU prevé expresa y claramente las circunstancias que dan lugar a la interrupción del término de prescripción de las acciones fiscales por infracciones aduaneras y para reclamar el pago de tributos, multas y demás prestaciones pecuniarias cobrados de menos por la DNA. Nuevamente, esto permite resolver sin ambigüedades las discusiones doctrinarias que se han generado a partir de diferentes interpretaciones de la legislación vigente.
- **Procedimientos (Artículos 223 a 256).** El CAROU mantiene los aspectos del procedimiento que se entiende tienen un correcto funcionamiento en la práctica, al tiempo que introduce algunos cambios orientados a la modernización y abreviación del mismo. La actualización pasa, entre otros, por dar más importancia a la oralidad y a la intermediación de los sujetos del proceso. Sin introducir grandes modificaciones, se apunta a procesos más ágiles, más seguros y con normas más claras. La realidad actual es de procesos lentos y costosos, que suelen resultar en que cuando el Estado se debe cobrar, el infractor es insolvente y/o los bienes incautados carecen de valor.
- Se distinguen y regulan claramente, el procedimiento administrativo, anterior a la denuncia aduanera, y el jurisdiccional posterior. El procedimiento administrativo se subdivide a su vez en el previo al libramiento o sin libramiento, y en el posterior al mismo.
- En cuanto al proceso jurisdiccional se destacan:

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

- Se deroga la competencia jurisdiccional de la DNA en materia de asuntos de menor cuantía, eliminando así la diferenciación existente en base a la cuantía y uno de los aspectos más criticados, con fundamento, del proceso infraccional aduanero vigente.
 - Se establecen expresa y claramente los poderes de instrucción del tribunal, que dispone, hasta el dictado de la resolución de iniciación del sumario, de todos los poderes de instrucción que la ley acuerde a los tribunales de orden penal. Esto institucionaliza sin ambigüedades una situación similar a la actual, en línea con la interpretación mayoritaria a nivel de la doctrina.
 - Para los asuntos jurisdiccionales de cuantía de hasta 40.000 U.I se consagra la instancia única.
 - Se prevé un proceso expeditivo y simple para el abandono infraccional.
 - Se unifican en un solo artículo y sistema las distintas medidas cautelares, provisionales o anticipadas vigentes, mejorando su redacción y reimplantando, con las necesarias seguridades del caso, el instituto de la entrega anticipada al denunciado de los bienes detenidos y/o incautados, bajo garantía, lo que implica una medida de sustitución del comiso.
 - Se establece el principio de inmediación y de concentración del proceso, definiendo un proceso mixto, con una audiencia inicial en la cual el indagado declara ante la autoridad judicial, con la presencia del Ministerio Público. El contacto directo del juez con las partes refleja la más moderna doctrina procesal y contribuye a la aceleración de los procesos.
 - Se prevé un juicio más breve, con etapas bien definidas y la posibilidad de reducirlo cuando el imputado confiesa la infracción cometida o reconoce los hechos constitutivos de la misma.
 - Se reglamenta el proceso de ejecución, incluyendo una norma integradora de referencia directa al Código General del Proceso.
 - Se regulan, en lo pertinente, los eventuales incidentes que se puedan suscitar, con referencia directa al procedimiento del Código General del Proceso.
- **Delitos aduaneros (Artículos 257 a 262).** El CAROU mantiene el delito aduanero de contrabando y continúa con la remisión del tipo a la infracción aduanera. A diferencia de la legislación vigente, establece expresamente y sin remisiones la sanción del contrabando, e incorpora circunstancias atenuantes y agravantes especiales de este delito.
 - El CAROU consagra un nuevo delito aduanero: la defraudación aduanera. Se trata de una necesaria actualización normativa en función



12/05/001/60/226

de la realidad actual del comercio internacional y de los incumplimientos de la legislación aduanera. En efecto, corresponde penar situaciones de riesgo fiscal que en muchos casos son tan o más perjudiciales que determinados contrabandos. De este modo se dispone de más herramientas para hacer frente a las nuevas maniobras ilícitas que se desarrollan con mayor asiduidad que en el pasado. Se consideró como fuente, con las debidas adaptaciones, la normativa relativa a la defraudación en materia de tributos internos.

- **Junta de Clasificación (Artículos 263 a 267).** El CAROU reformula la Junta de Aranceles prevista en la legislación vigente, ajustando sus cometidos a las realidad actual de la institucionalidad en materia de política arancelaria.

TITULO XIV - DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y ESPECIALES

- **(Artículos 268 a 275).** Este Título incluye fundamentalmente disposiciones necesarias para una adecuada transición entre la legislación aduanera vigente y la consagrada en el CAROU, así como una larga lista de derogaciones.
- Se prevé que el CAROU entre en vigencia una vez transcurridos 180 días desde su promulgación. Esto obedece a la necesidad de dejar espacio para el importante esfuerzo que se va a requerir en materia reglamentaria en virtud de la aplicación del nuevo Código.

Saluda al Sr. Presidente con la mayor consideración.-

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

JOSÉ MUJICA
Presidente de la República



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

PROYECTO DE LEY

12/05/001/60/226

CÓDIGO ADUANERO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY TÍTULO I - DISPOSICIONES PRELIMINARES Y DEFINICIONES BÁSICAS CAPÍTULO I - DISPOSICIONES PRELIMINARES

ARTÍCULO 1º.- Ámbito de aplicación

1. El presente Código y demás disposiciones que integran la legislación aduanera se aplicarán en todo el territorio de la República Oriental del Uruguay y en los enclaves concedidos a su favor.
2. Por territorio aduanero se entiende el ámbito geográfico dentro del cual es aplicable la legislación aduanera.
3. No integran el territorio aduanero los exclaves concedidos a favor de otros países o bloques de países.-

CAPÍTULO II - DEFINICIONES BÁSICAS

ARTÍCULO 2º. Definiciones básicas

A los efectos de este Código se entenderá por:

Análisis documental: el examen de la declaración de mercadería y de los documentos complementarios, a efectos de establecer la exactitud y correspondencia de los datos en ellos consignados.

Control aduanero: el conjunto de medidas aplicadas por la Dirección Nacional de Aduanas, en el ejercicio de su potestad, para asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable.

Declaración aduanera: toda declaración que debe realizarse ante la Dirección Nacional de Aduanas, en forma correcta, completa y exacta, según el modo y procedimientos establecidos por la legislación aduanera. Se considera completa cuando contiene todos los datos e indicaciones requeridos al declarante por la legislación aduanera; correcta cuando los datos e indicaciones requeridos se formulan en los términos preceptuados por la legislación aduanera; y exacta cuando se comprueba que los datos e indicaciones contenidos en ella corresponden en todos sus términos a la realidad que se pone de manifiesto al efectuarse las verificaciones y controles del caso.

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

Declaración de mercadería: la declaración realizada del modo prescrito por la Dirección Nacional de Aduanas, mediante la cual se indica el régimen aduanero que deberá aplicarse, suministrando todos los datos que se requieran para la aplicación del régimen correspondiente.

Declarante: toda persona que realiza una declaración de mercadería o en cuyo nombre se realiza la misma.

Depósito aduanero: todo lugar habilitado por la Dirección Nacional de Aduanas y sometido a su control, tales como espacios cercados, cerrados o abiertos, depósitos flotantes y tanques, donde pueden almacenarse mercaderías en las condiciones por ella establecidas.

Despacho aduanero o desaduanamiento: conjunto de formalidades y procedimientos que deben cumplirse para la aplicación de un régimen aduanero.

Destino aduanero: el fin dado a las mercaderías que ingresan o egresan del territorio aduanero de conformidad con lo establecido por la legislación aduanera.

Enclave: la parte del territorio de otro Estado en cuyo ámbito geográfico se permite la aplicación de la legislación aduanera de la República Oriental del Uruguay, en los términos del acuerdo internacional que así lo establezca.

Exclave: la parte del territorio de la República Oriental del Uruguay en cuyo ámbito geográfico se permite la aplicación de la legislación aduanera de otro Estado, en los términos del acuerdo internacional que así lo establezca.

Exportación: la salida de mercadería del territorio aduanero.

Factura comercial: aquella que contiene la declaración específica de cada envío de mercaderías, individualizadas por su precio y denominación comercial propia, suscrita por el exportador.

Fiscalización aduanera: el procedimiento por el cual se inspeccionan los medios de transporte, locales, establecimientos, mercaderías, documentos, sistemas de información y personas, sujetos a control aduanero.

Importación: la entrada de mercadería al territorio aduanero.

Legislación aduanera: las disposiciones legales, sus normas reglamentarias y complementarias, así como las resoluciones de carácter



12/05/001/60/226

general dictadas por la Dirección Nacional de Aduanas en ejercicio de sus competencias legales; relativas a la importación y exportación de mercadería, los destinos y las operaciones aduaneros.

Libramiento: el acto por el cual la Dirección Nacional de Aduanas autoriza al declarante o a quien tuviere la disponibilidad jurídica de la mercadería, a disponer de ésta para los fines previstos en el régimen aduanero autorizado, previo cumplimiento de las formalidades aduaneras exigibles.

Libre circulación: es la calidad que reviste la mercadería que cumple todos los requisitos para circular libremente dentro del territorio aduanero, sin restricciones ni prohibiciones de carácter económico y no económico.

Mercadería: es todo bien susceptible de un destino aduanero.

Operación aduanera: toda operación de embarque, desembarque, importación, exportación y/o tránsito de las mercaderías sujetas al control aduanero.

Procedencia de la mercadería: lugar del cual la mercadería ha sido expedida con destino final al lugar de importación.

Régimen aduanero: el tratamiento aduanero aplicable a la mercadería objeto de tráfico internacional, de conformidad con lo establecido en la legislación aduanera.

Reglas de origen: conjunto de criterios que tienen por objeto determinar el país o bloque de países donde una mercadería fue producida, a fin de aplicar impuestos preferenciales de importación o instrumentos no preferenciales de política comercial.

Verificación de mercadería: la inspección física de la mercadería por parte de la Dirección Nacional de Aduanas a fin de constatar que su naturaleza, calidad, estado y cantidad estén de acuerdo con lo declarado, así como de obtener informaciones en materia de origen y valor de la mercadería, en forma preliminar y sumaria.

CAPÍTULO III - ZONAS ADUANERAS

ARTÍCULO 3º.- Zona primaria aduanera

1. Zona primaria aduanera es el área terrestre o acuática, continua o discontinua, ocupada por los puertos, aeropuertos, puntos de fronteras, sus áreas adyacentes y otras áreas del territorio aduanero, delimitadas por la Ley o por el Poder Ejecutivo y habilitadas por la Dirección Nacional de

Aduanas, donde se efectúa el control de la entrada, salida, permanencia, almacenamiento y circulación de mercaderías, medios de transporte y personas.

2. Los puertos y aeropuertos en los que, a la fecha de entrada en vigencia del presente Código, se aplican los regímenes previstos en la ley N° 16.246, de 8 de abril de 1992, y en los artículos 163 de la ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, y 23 y 24 de la ley N° 17.555, de 18 de septiembre de 2002, se considerarán zonas primarias aduaneras y se les continuará aplicando lo establecido por dichas disposiciones, sin perjuicio de lo previsto en este Código en referencia a dichos puertos y aeropuertos.

3. El Poder Ejecutivo podrá determinar la aplicación de los regímenes referidos en el numeral anterior en otras zonas primarias aduaneras.

4. En lo no previsto por las normas referidas en el numeral 2, las zonas mencionadas precedentemente se registrarán por las demás disposiciones del presente Código.

ARTÍCULO 4°.- Zona secundaria aduanera

Zona secundaria aduanera es el área del territorio aduanero no comprendida en la zona primaria aduanera.

ARTÍCULO 5°.- Zona de vigilancia aduanera especial

Zona de vigilancia aduanera especial es el área dentro de la zona secundaria aduanera especialmente delimitada por el Poder Ejecutivo, para asegurar un mejor control aduanero y en el cual la circulación de mercaderías se encuentra sometida a disposiciones especiales de control en virtud de su proximidad a la frontera, los puertos o los aeropuertos internacionales.

TITULO II - SUJETOS ADUANEROS

CAPITULO I - DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

ARTÍCULO 6°.- Competencias Generales

1. La Dirección Nacional de Aduanas es el órgano administrativo nacional competente para aplicar la legislación aduanera.

2. A la Dirección Nacional de Aduanas compete:



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

12/05/001/60/226

- a) organizar, dirigir y controlar los servicios aduaneros del país;
- b) ejercer el control y la fiscalización sobre la importación y la exportación de mercaderías, los destinos y las operaciones aduaneros;
- c) dictar normas o resoluciones para la aplicación de la legislación aduanera y establecer los procedimientos que correspondan, dentro de su competencia;
- d) aplicar las normas emanadas de los órganos competentes, en materia de prohibiciones o restricciones a la importación y exportación de mercaderías;
- e) liquidar, percibir y fiscalizar los tributos aduaneros y otros gravámenes no regidos por la legislación aduanera que se le encomendaren;
- f) efectuar la clasificación arancelaria de la mercadería, su valoración y verificación;
- g) emitir criterios obligatorios de clasificación para la aplicación de la nomenclatura arancelaria;
- h) autorizar, una vez cumplidos todos los requisitos exigidos por las normas vigentes, el libramiento de las mercaderías;
- i) autorizar la devolución o restitución de tributos aduaneros, en los casos que correspondan;
- j) habilitar áreas para realizar operaciones aduaneras, fijando los días y horas de atención al público, teniendo en cuenta especialmente las necesidades del comercio;
- k) determinar las rutas de entrada, salida y movilización de las mercaderías y medios de transporte, las obligaciones a cumplir en el tránsito por ellas y las oficinas competentes para intervenir en las fiscalizaciones y despachos;
- l) autorizar, registrar y controlar el ejercicio de la actividad de las personas habilitadas para intervenir en destinos y operaciones aduaneros, cuando corresponda;
- m) ejercer la vigilancia aduanera, prevención y represión de los ilícitos aduaneros;

MA/adg
Asesor de la
Secretaría
MEF

n) recabar de cualquier organismo público o persona privada las informaciones necesarias a los efectos del cumplimiento de sus cometidos dentro del ámbito de su competencia;

ñ) participar en todas las instancias negociadoras internacionales referidas a la actividad aduanera;

o) participar en la elaboración y modificación de las normas destinadas a regular el comercio exterior que tengan relación con la fiscalización y el control aduaneros;

p) proveer los datos para la elaboración de las estadísticas del comercio exterior, y confeccionar, mantener y difundir dichas estadísticas; y

q) efectuar el reconocimiento analítico de las mercaderías y la determinación de su naturaleza.

3. Las competencias referidas en el numeral anterior se ejercerán sin perjuicio de otras establecidas en este Código y en la legislación aplicable.

4. La Dirección Nacional de Aduanas promoverá la facilitación y seguridad en el comercio, desarrollando su gestión dentro de los principios de integridad, eficiencia, eficacia, profesionalismo y transparencia, y contribuyendo por esta vía a la competitividad de la producción de bienes y servicios.

ARTÍCULO 7º.- Competencias en zona primaria aduanera

En la zona primaria aduanera, la Dirección Nacional de Aduanas podrá, en el ejercicio de sus atribuciones, sin necesidad de autorización judicial o de cualquier otra naturaleza:

a) fiscalizar mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y personas, y en caso de flagrante delito cometido por éstas, proceder a su detención, poniéndolas inmediatamente a disposición de la autoridad judicial competente;

b) retener y aprehender mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y documentos de carácter comercial o de cualquier naturaleza, vinculados al tráfico internacional de mercaderías, cuando corresponda, dando cuenta inmediatamente a la autoridad judicial competente; y

c) inspeccionar depósitos, oficinas, establecimientos comerciales e industriales y otros locales allí situados.